



# Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole

Bertille Thareau

## ► To cite this version:

Bertille Thareau. Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole. Sociologie. Université de Nanterre - Paris X, 2011. Français. NNT: . tel-01061395

**HAL Id: tel-01061395**

**<https://theses.hal.science/tel-01061395>**

Submitted on 11 Sep 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS OUEST NANTERRE LA DEFENSE  
ECOLE DOCTORALE : Economie Organisations Sociétés

Doctorat en Sociologie

Présenté par Mme Bertille MOREL THAREAU

# **Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole**

Thèse dirigée par M. Jean-Paul BILLAUD, Directeur de recherche au CNRS

Soutenue le 22 juin 2011

Jury :

Mme Nathalie BERTRAND,

Ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et des Forêts au Cemagref,

Rapporteur

M. Pierre MULLER, Directeur de recherche au CNRS, Sciences-Po,

Rapporteur

Mme Monique POULOT, Professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

M. Jacques REMY, Directeur de recherche à l'INRA

# Liminaire

## Résumé

Dans le contexte contemporain de territorialisation des politiques agricoles à travers l'écologisation de la politique agricole commune d'une part et l'engagement des collectivités locales dans le soutien à l'agriculture d'autre part, cette thèse questionne les modes d'élaboration de projets agricoles locaux, et en particulier les formes d'engagement de la profession agricole dans la définition de politiques locales. La gouvernance foncière autour de la ville d'Angers tient lieu d'objet d'étude pour cette recherche.

Le parti-pris méthodologique consiste ici à croiser les approches d'un dispositif complexe : qualification des dynamiques sociales, étude des documents d'orientation politiques et professionnels et de leur évolution, récit d'affaires locales, observation des processus institutionnels. Les résultats concernent trois dimensions d'analyse principales : la structuration de la représentation de la profession agricole, la production locale d'une lecture des questions foncières et l'effet du dispositif de discussion sur l'évolution des politiques locales.

La discussion de la gestion locale du foncier agricole s'organise dans le cadre d'une relation institutionnalisée entre l'Agglomération angevine et la profession agricole. Dans un contexte agricole local marqué par la diversité et le cloisonnement des groupes professionnels agricoles, l'organisation de ce dialogue s'articule avec une volonté d'ouverture de la représentation à la diversité des agriculteurs. Cela se traduit par trois effets en tension : i) aux échelles communale et intercommunale, des espaces de dialogue s'ouvrent entre producteurs qui dépassent les cloisonnement sectoriels, ii) mais dans le même temps, certains groupes sociaux sont exclus du débat professionnel ou disqualifiés, en particulier les propriétaires, les agriculteurs non-professionnels et les agriculteurs développant des stratégies de délocalisation de leurs exploitations, iii) au final, la vision de la régulation souhaitable de la transmission de la terre portée dans la négociation avec les collectivités est fondée sur les valeurs du groupe dominant des éleveurs. Ce groupe professionnel dominant renforce sa légitimité locale dans le cadre d'une structuration de la représentation professionnelle négociée entre la Chambre d'Agriculture et l'Agglomération. En outre, le renforcement des relations entre autorités locales et professionnelles aboutit de fait à une double inflexion, tant des politiques locales en matière de prise en compte de l'agriculture, que des formes d'intervention sur la transmission de la terre. On assiste ainsi, plus qu'à la subordination d'une autorité par l'autre, à l'émergence d'un métissage entre visions et compétences pour produire des outils de gouvernance foncière renouvelés. Ainsi, la territorialisation des politiques agricoles se traduit ici à la fois par l'ouverture manifeste de la profession agricole au dialogue avec les collectivités locales et par l'émergence d'une forme de corporatisme local.

# **Title : The regulation of access to farmland: Reinventing corporatism on a local scale.**

## **Summary**

The processes of construction of French agricultural policies are increasingly based on territorial considerations. They are impacted by specific local environmental/ecological constraints within the framework of the European Common Agricultural Policy, as well as by the involvement of local government officials in the support of local agricultural projects. This thesis analyses the involvement of farmers' organizations in local political processes. In a context of strong competition for access to farmland around cities, this thesis concerns specifically the regulation of farmland occupation and transmission. The specificity of this research is that the state delegates two main powers to local organizations: the local government is in charge of spatial planning; the major farmers' union controls the transmission of land between farmers.

These observations are conducted through a study on a middle-sized town of western France: Angers. Different kinds of methods and results are combined: analysis of local statistical information, of local policy documents and farmers' organizations' orientation documents, and description of local mobilizations and of institutional processes.

Whereas there is a pattern of larger participation processes in local policy-making, the regulation of access to farmland tends to be institutionalized in a scheme centred on only two main organizations: the local government and the local agriculture office, linked with the major farmers' union. Given the recent developments towards pluralism in French political thinking, this scheme appears paradoxical in a context where the social group of farmers is very diverse, and is also organized in separated productive groups. The representation of farmers is thus characterized by: 1) the overcoming of the barriers between productive groups : the local agriculture office encourages farmers of diverse social groups to work together to try to define common views in a territory-based group; 2) the exclusion of some local farmers. Hobby farming and farm relocation strategies are not considered as legitimate in this new territory based group. 3) The major influence of the dominant group of breeders in the fabrication of professional positions.

This new configuration of local negotiations between local and professional authorities enables agreement on a few core values regarding land regulation (one of them is the legitimacy to regulate the land market), and the production of new ways to regulate the accession to farmland combining means from local governments and from farmers' unions.

This political process appears to be a resurgence of a French historical scheme to control land accession : Corporatism on a local scale.

**Mots clé :**

Foncier, périurbain, profession, sociologie de l'action publique, Angers

**Key Words :**

Farm land, urban sprawl, profession, public policy analysis, France

**Laboratoire où la thèse a été préparée**

LADYSS, Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces,  
200, avenue de la République, Nanterre cedex, France

# Remerciements

A ceux qui m'ont guidée dans ma réflexion, Jean-Paul Billaud bien sûr, mais aussi Jacqueline Candau, Roger Le Guen, Charles Suaud et François Sarrazin qui ont pris le temps de discuter par étapes mes propositions, Claire Ruault, Christophe Soulard et Pascal Germain avec qui la collaboration a été chaque fois riche d'enseignements,

A mes nombreux interlocuteurs, qui m'ont ouvert les portes de leurs fermes et bureaux, qui m'ont permis d'observer et de comprendre leurs métiers, leurs mondes. Je remercie particulièrement Jacques Jaulin, Marie-Claire Thomas, Janick Huet qui ont tant facilité mes terrains et éclairé mon regard. Je remercie également Gabriel Amiaud qui m'a ouvert les portes de ces lieux présumés clos que sont les comités techniques de la Safer.

A mes collègues qui m'ont aidé à réussir ce difficile équilibre entre activité professionnelle et travail de thèse, qui ont soutenu ma démarche de formation,

A mes proches enfin, famille et amis, qui m'ont accompagnée, chacun à leur manière.

# Liste des sigles

ADASEA : association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

AURA : agence d'urbanisme de la région angevine

BHR : bureau horticole régional

CDJA : centre départemental des jeunes agriculteurs

CDOA : commission départementale d'orientation de l'agriculture

CIADT : Comité interministériel au développement et à l'aménagement du territoire

CUMA : coopérative d'utilisation de matériel agricole

DPU : droit à paiement unique

ESA : Ecole Supérieure d'Agriculture d'Angers

FDSEA : fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles

GAEC : groupement agricole d'exploitation en commun

LOA : Loi d'orientation agricole

LPO : Ligue de protection des oiseaux

PAC : politique agricole commune

PLU : plan local d'urbanisme

RGA : Recensement général agricole

SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SAU : surface agricole utile

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SD : schéma directeur

SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SDDS : schéma départemental des structures

SICV : syndicat intercommunal de la coupure verte

SMI : surface minimum d'installation

SMRA : syndicat mixte de la région angevine

UHA : union horticole angevine

UTA : unité de travail agricole

ZICO : zone importante pour la conservation des oiseaux

ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

Zone A : zone agricole (dans le cadre des plans locaux d'urbanisme)

Zone AU : zone à urbaniser

Zone N : zone naturelle

Zone U : zone urbaine

# Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>9</b>
<b>Première Partie Problématique et méthode.....</b>	<b>15</b>
<i>Chapitre 1 : Rétrospective historique et sociopolitique de la question foncière .....</i>	<i>17</i>
<i>Chapitre 2 : Cadre d'analyse.....</i>	<i>47</i>
<i>Chapitre 3 : Démarche méthodologique et terrain de recherche.....</i>	<i>61</i>
<i>Conclusion de la première partie .....</i>	<i>85</i>
<b>Deuxième partie Les questions foncières agricoles sur le territoire angevin .....</b>	<b>87</b>
<i>Chapitre 4. Qualifier la transmission de la terre agricole : développement et diversification des concurrences. .</i>	<i>91</i>
<i>Chapitre 5. Diversification des agricultures périurbaines angevines .....</i>	<i>135</i>
<i>Chapitre 6. De la question de la consommation foncière à celle de l'intégration des enjeux agricoles dans les projets urbains .....</i>	<i>177</i>
<i>Conclusion de la deuxième partie .....</i>	<i>203</i>
<b>Troisième Partie 3 La gouvernance foncière en pratique.....</b>	<b>207</b>
<i>Chapitre 7 : De la négociation à huis clos des projets urbains à l'élargissement du répertoire d'action des autorités locales sur la transmission de la terre .....</i>	<i>211</i>
<i>Chapitre 8. L'engagement d'horticulteurs dans un processus de mobilisation locale élargi pour l'aménagement du territoire communal.....</i>	<i>245</i>
<i>Conclusion de la troisième partie .....</i>	<i>309</i>
<b>Quatrième partie Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole .....</b>	<b>313</b>
<i>Chapitre 9. Un dispositif fondé sur l'émergence d'un paradigme foncier local partagé.....</i>	<i>317</i>
<i>Chapitre 10. Vers la structuration d'une voix agricole unique.....</i>	<i>337</i>
<i>Chapitre 11. Institutionnalisation et hybridation du dispositif .....</i>	<i>361</i>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>377</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>386</b>





# Introduction

La professionnalisation de l'agriculture qui se développe de manière différenciée en France au cours du XX<sup>ème</sup> siècle entraîne une redéfinition des liens sociaux entre agriculteurs. Alors que l'appartenance à un groupe de résidence régissait les rapports sociaux au sein des communautés villageoises<sup>1</sup>, l'appartenance à un groupe de pairs devient ensuite le socle de la sociabilité professionnelle (Darré et al. 1989b). Mais la fin du XX<sup>ème</sup> siècle se caractérise dans le secteur agricole par un double mouvement. D'une part les exploitants agricoles se spécialisent et la profession agricole tend alors à se différencier fortement selon des secteurs productifs. Ces groupes sectoriels se dotent d'organisations spécifiques, commerciales, techniques et syndicales, à des échelles territoriales élargies. Les mobilisations professionnelles tendent alors à se structurer autour d'enjeux sectoriels, portés dans le cadre de ces organisations différenciées, à des échelles qui dépassent bien souvent le cadre communal. Les questions foncières qui avaient dominé le débat politique des années 1960, mobilisant largement l'ensemble des agriculteurs, semblent pour un temps reléguées au second plan. D'autre part, dans un contexte de développement des mobilités, les sociabilités rurales se redessinent à partir des pratiques habitantes. Les rapports à l'espace redeviennent le fondement des sociabilités locales contemporaines (Candau et al. 2008). Le monde agricole se trouve alors inscrit dans une tension nouvelle : alors que ses formes d'organisation, de sociabilité et d'engagement professionnel se développent de manière a-territorialisée, les sociabilités locales se tissent sur la base d'un ancrage local revisité. Les agriculteurs se trouvent questionnés par ce mouvement auquel ils prennent peu part en tant que groupe professionnel tant les questions d'appartenance au territoire ont été longtemps occultées dans les débats professionnels. Cela se traduit par un contexte de mutation incertain : les liens entre producteurs à l'échelle des communes semblent se distendre et s'affaiblir, l'engagement des agriculteurs dans les organisations professionnelles généralistes est en crise, l'acceptation sociale des pratiques agricoles devient un enjeu majeur et l'isolement apparaît alors à certains comme une voie face aux difficultés d'intégration locale des activités (Candau et al. 2007).

Pourtant, à partir des années 1990, le territoire local redevient une échelle d'action et d'intervention politique en agriculture. Cela tient d'abord à la prise en compte croissante des enjeux environnementaux par la politique agricole commune. La mise en œuvre de la politique agri-environnementale à travers le deuxième pilier de la PAC participe d'une territorialisation alors en émergence de la politique agricole commune (Berriet-Sollicet et al. 2010; Deverre et al. 2008). Cela tient aussi au fait que depuis une dizaine d'années, les collectivités locales esquissent des politiques agricoles locales et adressent aux agriculteurs de leurs territoires des demandes spécifiques (Berriet-Sollicet et al. 2004; Bertrand et al. 2006). D'autres acteurs (consommateurs,

---

<sup>1</sup> Voir les travaux de Claude Karnoouh cités par (Candau et al. 2008).

environnementalistes) portent également des projets dont l'enjeu est de transformer la place et le rôle de l'agriculture sur le territoire. Ainsi, la profession agricole se trouve face à un enjeu de reterritorialisation de son développement (Germain et al. 2006).

Dans ce contexte, cette thèse vise à éclairer la question de l'évolution de la structuration sociale locale de la profession agricole. Comment, à ces échelles locales, les agriculteurs se coordonnent-ils ou non pour se constituer en interlocuteurs des acteurs du territoire ? Pour imaginer des façons d'agir, pour prendre en charge leur développement ? Quelle est la capacité de cette profession de plus en plus différenciée à infléchir les processus dominants d'organisation professionnelle à des échelles englobantes ? Quels effets ont ces transformations sociales locales supposées sur la hiérarchie sociale entre groupes professionnels agricoles ?

J'ai choisi de traiter cette question à partir des enjeux fonciers. Comment les agriculteurs interviennent-ils collectivement dans les processus de transmission de la terre ? Le choix de cet objet tient à trois raisons principales. D'abord, le foncier constitue un cas d'école du rapport à la localité par sa nature même, mais aussi dans la mesure où il devient un objet convoité par une diversité d'acteurs du territoire : les agriculteurs dans leur diversité mobilisent tous la terre dans leur activité, les élus et les habitants convoitent aussi la terre pour l'occuper ou pour en modifier les usages. La transmission de la terre apparaît ainsi comme un objet qui concerne une grande diversité d'acteurs locaux. Ensuite, l'intérêt des questions foncières tient à la prégnance de l'enjeu de préserver les espaces agricoles dans l'espace public et dans le débat professionnel contemporains. En effet, le processus d'artificialisation des terres agricoles a été érigé comme problème public à la fin des années 1990, et cela renouvelle le débat relativement ancien relatif à la transmission de la terre agricole. Enfin, l'Etat a délégué aux communes le pouvoir d'organiser l'occupation du sol, et donc en particulier le changement de « destination des terres », qui d'agricoles deviennent urbaines par simple décision du conseil municipal<sup>2</sup>. Cette compétence confère aux municipalités le statut d'autorités locales en matière de gestion de l'attribution de la terre. Mais à la même époque, l'Etat a également conféré à la profession agricole, à l'échelle de chaque département, la possibilité d'infléchir les dynamiques de transmission de la terre entre exploitants à travers le dispositif de contrôle des structures. La gestion de la transmission de la terre relève ainsi de deux dispositifs à première vue disjoints, au sein desquels les autorités locales que sont les communes et le syndicalisme agricole majoritaire jouent un rôle majeur. L'articulation de ces dispositifs et la négociation entre autorités locales constitue un enjeu dans le contexte contemporain d'artificialisation importante des terres agricoles. Les questions foncières apparaissent ainsi comme un objet de recherche prometteur pour s'interroger sur la contribution de la profession agricole à l'élaboration de politiques locales.

La question de la contribution de groupes professionnels à l'élaboration des politiques n'est pas un objet vierge en sciences sociales. Cette thèse s'inscrit ainsi dans la lignée de travaux nombreux en sciences politiques et en sociologie et économie rurales.

---

<sup>2</sup> Dans le cadre de la loi d'orientation foncière de 1967.

De nombreux auteurs ont travaillé sur l'évolution des formes d'élaboration des politiques publiques. Leurs recherches convergent autour du constat que la participation devient un principe d'action publique pour l'élaboration des politiques locales. Ces travaux concernent en particulier le fonctionnement des municipalités (Dion 1984), l'évolution des rapports entre collectivités et Etat dans le cadre de la territorialisation de l'action publique (Duran et al. 1996; Lascoumes et al. 2007) ou l'agriculture et l'environnement (Berriet-Sollicet et al. 2010; Candau et al. 2005; Latour 1999). Cette évolution prend sa source dans trois phénomènes : la remise en cause de la délégation élective et l'émergence de la participation comme principe politique, d'abord porté par les élus de gauche (Callon et al. 2001; Dion 1984) ; la reconnaissance de l'interconnexion des problèmes sociaux, et, en conséquence, de la nécessité de déssegmenter les interventions publiques ; et enfin, la perte de moyens de l'Etat et l'affaiblissement des compétences au sein de ses administrations (Duran et al. 1996). Ainsi, « *le territoire plus que l'appareil de l'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics. Du même coup, les structures d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique s'en trouvent bouleversées, mais aussi les principes de justification pour promouvoir le bien public. Privé de son hégémonie, l'Etat trouve une raison d'être dans l'institution de capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs.* » (Duran et al. 1996)). Un modèle de « *gestion publique territoriale* » émerge, où « *la négociation s'étend à des partenaires nombreux, publics et privés, souvent nouveaux par rapport à la scène publique et qui se mobilisent sur des logiques territoriales ou de proximité* » (Duran et al. 1996).

L'élaboration des politiques locales semble donc opérer dans le cadre de dispositifs de représentation pluralistes, tels que Schmitter les définit par opposition au corporatisme :

« *Le pluralisme peut être défini comme un système de représentation des intérêts dans lequel les groupes constituants sont organisés en un nombre variable de catégories multiples, volontairement constituées, concurrentielles, dépourvues d'organisations hiérarchiques, et autodéterminées (par types ou domaines d'intérêt), catégories qui ne sont pas spécialement autorisées, reconnues, subventionnées, créées ou contrôlées par l'Etat de quelque manière que ce soit dans le choix des dirigeants ou dans l'articulation des intérêts et qui n'exerce pas de monopole de représentation dans leur catégorie respective.* » (Schmitter 1974).

Dans une première approche, ces travaux ainsi qu'une littérature prolixe sur l'ouverture des mondes agricoles et la prise en compte de la diversité en agriculture m'ont amenée à poser que la mobilisation des agriculteurs devrait prendre forme dans le cadre d'un mode de gestion pluraliste en cours de constitution, où des groupes d'agriculteurs différenciés s'engageaient aux côtés d'autres groupes sociaux locaux dans une discussion ouverte relative à la transmission et aux usages de la terre agricole. Mes travaux m'amènent à décrire un processus différent : l'émergence d'une forme de corporatisme local.

Les ruralistes ont historiquement largement mobilisé le concept de corporatisme pour analyser les rapports entre la structuration sociale du monde agricole et l'élaboration des politiques sectorielles. Schmitter définit en 1974 le corporatisme comme : « *un système de représentation des intérêts dans lequel les éléments constituants sont organisés en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non-concurrentielles, hiérarchiquement ordonnées et différenciées selon leurs fonctions, catégories reconnues, autorisées (voire créées) par l'Etat, auxquelles on a concédé un*

*monopole de représentation bien précis à l'intérieur de leurs catégories respectives en échange d'un droit de contrôle sur la sélection de leurs dirigeants, et de leurs soutiens.* » (Schmitter 1974). Cette définition implique que pour ce qui concerne l'agriculture ce qui différencie corporatisme et pluralisme est la prise en compte ou non des différents groupes professionnels et l'engagement du pouvoir local dans la légitimation des différents porte-parole des agriculteurs. A cette définition limitée à la structuration de la représentation des groupes d'intérêts, les ruralistes adjoignent trois dimensions complémentaires. Le corporatisme se caractérise également par :

- La mise en œuvre d'une négociation entre les porte-paroles de la profession et l'Etat, qui s'appuie sur l'imposition d'une lecture des problèmes sociaux par un groupe professionnel. Pierre Muller développe ici le concept de référentiel (Muller 1984).
- L'institutionnalisation des rapports entre la profession et l'Etat (Coulomb 1990a; Coulomb 1990b).
- Le développement d'une stratégie professionnelle dont la finalité est de « *subordonner l'autorité de l'Etat pour permettre à l'agriculture d'organiser sa croissance et son développement de manière autonome* » (Coulomb 1990a).

Dans les années 1980 et 1990, alors que ce concept est fréquemment mobilisé, les auteurs ne s'accordent pas sur une définition stabilisée. Différents corporatismes sont décrits, associés à des formes historiquement situées des rapports entre profession et Etat. On observe même l'adoption d'une notion spécifique, celle de cogestion, pour qualifier le dispositif sociopolitique mis en œuvre à partir des années 1970. Ce glissement sémantique semble marquer la volonté de traduire par le vocabulaire analytique l'historicité des dispositifs plus qu'une rupture majeure dans les formes d'organisation sociopolitiques ou dans l'analyse qui en est faite. Ainsi, trois types de corporatismes ont été décrits.

- Le corporatisme organique de la grande propriété « *s'organise autour de la préservation de la rente foncière par le développement séparé de la société rurale et le maintien de la hiérarchisation en classes sociales différenciées* » (Coulomb 1990a).
- Le corporatisme économique des entrepreneurs lui succède. Il est fondé sur une représentation de l'agriculture à parité avec l'industrie, sur une vision d'un mode de développement capitaliste de l'agriculture. Les entrepreneurs agricoles cherchent « *à se libérer de la tutelle de l'Etat tout en revendiquant son soutien pour imposer un juste prix à leurs fournisseurs d'amont et à leurs acheteurs d'aval dans une gestion « interprofessionnelle* » » (Coulomb 1990a). Ils s'organisent en groupe de pression par secteur de production.
- Puis les années 1970 voient se développer une forme de corporatisme qualifiée de cogestion. Les auteurs font des analyses différenciées de cette période historique (Billaud 1990). Retenons cependant que la cogestion se caractérise par l'institution d'une concertation permanente entre l'Etat (l'exécutif) et la profession, représentée à travers de jeunes dirigeants de la FNSEA. Elle relève aussi de deux types de finalités. La cogestion est légiférante : « *par de nombreuses lois, mais aussi décrets et règlements très détaillés [les jeunes dirigeants de la FNSEA vont pouvoir] appuyer sur la loi leur autorité locale. Chacun de*

*ces textes substitue l'autorité de cette couche d'agriculteurs aux pouvoirs des autres couches sociales : lois sur les structures foncières (contre le pouvoir de la petite ou de la grande propriété)... ». « La cogestion est ensuite un contrôle politique de l'application de la loi ». Les leaders dirigeants du CNJA et de la FNSEA siègent dans de nombreuses commissions nationales et départementales. Cela « débouche sur un véritable contrôle social du développement agricole, exercé par une oligarchie » (Coulomb 1990a).*

Les deux concepts de cogestion et de corporatisme n'ont pas été explicitement différenciés. Pierre Coulomb est probablement celui qui tente de manière la plus explicite de les distinguer. Trois points sont l'objet de son attention :

- La capacité d'influence de la profession sur la décision publique. La cogestion correspond à « *un corporatisme non réalisé* » dans la mesure où le pouvoir reste de fait partagé. Pourtant, dans la définition même que Pierre Coulomb donne du corporatisme, cette domination de la profession sur l'Etat est une visée et non nécessairement une réalité....
- La double action : sur la décision nationale et sur le contrôle de l'application localement. Les deux modèles de corporatisme antérieurs se caractérisent par une action soit avant tout locale (corporatisme organique) soit avant tout nationale (corporatisme des entrepreneurs).
- Le caractère institué des modes de travail entre Etat et profession. La cogestion se caractérise par l'institutionnalisation d'un espace de concertation permanent entre les représentants de la profession et l'exécutif d'une part, et par le développement des relations de travail entre la profession et l'administration.

Je propose de retenir pour ma recherche le concept de corporatisme pour plusieurs raisons. D'abord il a une définition qui dépasse le champ des recherches sur l'agriculture<sup>3</sup>. Ensuite, la cogestion est associée à une forme historiquement située de relation entre la profession et l'Etat. Or ce modèle est transformé aujourd'hui en lien avec quatre facteurs principaux : la diversification professionnelle, l'alternance politique et la valorisation du pluralisme comme forme de rapport entre gouvernements et groupes professionnels, l'engagement de groupes sociaux diversifiés dans le débat relatif aux politiques agricoles et environnementales, et enfin, la territorialisation de l'action publique (Billaud 2000; Colson 2008). Adopter le concept de corporatisme plutôt que celui de cogestion constitue donc une façon de distancier mon travail de cette échelle d'analyse et de ce moment historique pour interroger les rapports entre profession et pouvoirs locaux aujourd'hui.

Au fil des développements de la thèse, je chercherai à donner un éclairage spécifique aux quatre dimensions du concept de corporatisme : la structure de la représentation professionnelle auprès du pouvoir local, l'imposition d'une lecture des problèmes sociaux par un groupe professionnel, l'institutionnalisation des rapports entre la profession et le pouvoir local, et enfin, l'identification

---

<sup>3</sup> Le concept de cogestion apparaît moins univoque quand on sort du champ agricole français, il est en particulier mobilisé par des auteurs travaillant sur la gouvernance interne des entreprises en particulier en Allemagne.

d'une stratégie professionnelle visant à subordonner l'autorité du pouvoir local. Pourtant, ce n'est pas à partir de ces dimensions d'analyse que la thèse est construite. J'ai choisi de structurer mes développements autour d'approches, de regards différents et complémentaires. Chaque partie correspond ainsi à une façon d'appréhender la construction locale d'une gouvernance foncière.

La première partie vise à situer ma recherche dans l'histoire des questions foncières, dans le champ disciplinaire de la sociologie, et enfin à qualifier ma démarche et mon terrain de recherche. A travers la deuxième partie je propose de préciser la façon dont les questions foncières se posent sur mon terrain de recherche : près de la ville d'Angers. Il s'agit alors de qualifier la structuration sociale de la profession agricole, de comprendre la façon dont les enjeux fonciers se dessinent à différentes échelles (de l'exploitation au territoire de l'agglomération), et dans différents espaces de discussion (du débat professionnel à l'écriture de documents d'orientation politique locaux). Cette deuxième partie posera ainsi les bases de l'analyse de la structuration de la représentation des groupes professionnels agricoles et de la négociation d'une lecture des questions foncières localement. Mais c'est seulement en troisième et quatrième partie que je propose de raconter la façon dont les rapports entre la profession et le pouvoir local se structurent. C'est d'abord à partir du récit d'affaires locales que je propose d'appréhender cette gouvernance foncière en construction. La troisième partie raconte ainsi comment sur deux zones restreintes de l'agglomération angevine, les agriculteurs et les autres acteurs communaux se mobilisent à propos d'affaires relatives à la transmission de la terre. Enfin, la quatrième partie vise à mettre en perspective ces récits locaux avec les processus institutionnels à l'œuvre à l'échelle intercommunale. L'ambition de cette dernière partie est ainsi de proposer une lecture synthétique de l'ensemble des résultats pour analyser et qualifier les processus locaux de construction des politiques foncières.

# Première Partie

## Problématique et méthode

Si les professionnels de l'agriculture semblent aujourd'hui avant tout préoccupés par l'évolution des marchés et des filières, ils n'ignorent pas la « question foncière » qui constitue un objet de débat et de travail important au sein du monde agricole et de celui des collectivités locales. Nombre de colloques, journées d'études, publications récents attestent de cette réflexion. Ce travail est avant tout un travail de conception de nouvelles pratiques dans un contexte évolutif : comment intégrer les évolutions législatives qui redistribuent rôles et compétences des institutions locales et des organisations professionnelles ? Comment transformer les orientations politiques et professionnelles dans un contexte de renouvellement des valeurs qui guident tant le législateur que les comportements ordinaires des individus ? Comment gérer ce problème révélé récemment avec la mise en place d'observatoires de l'occupation des sols : « *Un département français artificialisé tout les 10 ans en France !* » ? Ces questions et tant d'autres traduisent la prégnance des enjeux sociaux relatifs aux questions foncières.

Mais la façon dont la question foncière est posée aujourd'hui dans l'espace public et par la communauté scientifique est historiquement située. Le premier chapitre de cette partie sera donc consacré à l'exposé de l'évolution conjointe des contextes sociaux et politiques relatifs à la terre agricole et de la façon dont les sciences sociales se sont emparées de cet objet. Il s'agit in fine de qualifier l'actualité de la question foncière : en quoi la façon dont je choisis de traiter aujourd'hui l'évolution de la régulation de l'accès à la terre est liée à l'actualité des enjeux fonciers ? Classiquement, je propose d'exposer ensuite le cadre d'analyse adopté et la démarche de recherche menée au cours de cette thèse. Je présenterai pour finir le terrain angevin qui a servi de support aux travaux d'observation et d'enquête.





# **Chapitre 1 : Rétrospective historique et sociopolitique de la question foncière**

L'objet de ce chapitre est de situer la thèse dans une perspective historique du traitement des questions foncières agricoles. En effet, la façon dont la question foncière est aujourd'hui posée dans l'espace public est historiquement située. Les débats politiques et professionnels ont porté dans les années 1950 – 1960 essentiellement sur l'établissement de règles pour régir les rapports entre fermiers et propriétaires, et ainsi s'émanciper d'un système foncier que Pierre Coulomb qualifiait de corporatisme organique de la grande propriété (Coulomb, 1988). Les décennies suivantes ont été consacrées à la gestion de la transformation des structures d'exploitation, à la régulation de l'accès à la terre pour les exploitants agricoles et à la naissance des politiques de planification de l'aménagement du territoire. Ces mutations ont été accomplies dans le cadre de ce que les ruralistes ont appelé la cogestion. Enfin, au cours des années 1990, la problématique foncière se renouvelle avec une conception émergente de la terre agricole comme ressource environnementale et support d'usages sociaux divers. Qu'en est-il aujourd'hui ? Les anciens débats sont-ils clos ? Je montrerai dans cette partie qu'il n'en est rien. Les évolutions récentes du droit et des dynamiques économiques réactivent et renouvellent la réflexion sur les rapports contractuels entre propriétaires et exploitants et sur les dispositifs professionnels de régulation de l'accès à la terre. Elles questionnent également les modalités d'élaboration des politiques d'attribution des terres portées par les collectivités locales. Ces questions sont, nous le verrons, inégalement prises en charge par la recherche.

## **1. 1900 – 1970 : De la terre agricole comme marqueur d'une hiérarchie sociale à l'enjeu de maximiser la production alimentaire**

### ***Développement de la petite propriété paysanne au début du XX<sup>ème</sup> siècle et éviction des grands propriétaires des lieux de pouvoir***

Depuis la révolution et jusqu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle, les systèmes fonciers locaux sont caractérisés, dans le Grand-Ouest en particulier, par la domination des communautés rurales par des notables, propriétaires des terres, détenteur du pouvoir politique local. Pierre Coulomb qualifie ce dispositif de corporatisme organique de la grande propriété dans la mesure où les propriétaires terriens sont à la tête d'un dispositif qui leur permet de préserver « *la rente foncière par le développement séparé de la société rurale et le maintien de la hiérarchisation en classes sociales différenciées* » (Coulomb 1990a).

Ce modèle se fissure dès les années 1850, l'agriculture connaît alors une transformation profonde : la classe des grands propriétaires terriens et celle des petits propriétaires parcellaires

tendent à disparaître au profit d'exploitants moyens en faire valoir-direct (Coulomb 1973; Gervais 1975). Dans l'entre-deux-guerres, l'acquisition des terres par les exploitants est facilitée par la diminution de moitié du prix de la terre en francs constants. Cela a aidé les paysans à en devenir propriétaires d'autant plus que la faiblesse des baux rend l'achat de terre par quiconque ne l'exploite pas lui-même non rentable. Pour les exploitants, ce ne sont pas les enjeux de rentabilité économique qui motivent l'achat : *« La terre que l'exploitant acquiert est la condition même de son existence puisqu'il l'exploite en cherchant d'abord à en tirer les produits nécessaires à sa vie quotidienne et à celle de ses animaux. Elle est d'autre part l'instrument indispensable à l'utilisation des forces de l'ensemble du groupe domestique en même temps que la base concrète de son statut social. »* (Gervais, 1975). L'accession des exploitants à la propriété est encouragée par la mise en place de solutions de crédit avantageuses par l'Etat, et par l'embellie des cours agricoles dans les années 1920.

Après la seconde guerre mondiale et jusque dans les années 1970, le processus d'acquisition par les agriculteurs se poursuit. Ce sont les modes d'usages mixtes qui se développent au détriment du faire-valoir direct pur et du fermage ou du métayage purs. *« La concentration foncière s'opère donc autour des exploitations agricoles, soit par achat soit par location des parcelles abandonnées par les exploitants quittant l'agriculture. (...) la tendance est à l'achat des terres par les agriculteurs eux-mêmes ; les terres mises en vente sont, pour les trois quarts, achetées par eux alors qu'ils n'en vendent que le quart »* (Coulomb, 1973). Le processus se prolonge donc, malgré la hausse relative du prix de la terre par rapport aux prix des produits agricoles entre 1950 et 1970, sous-tendu par la concurrence que se font les agriculteurs pour accéder à la terre.

L'évolution du système foncier agricole s'accompagne d'une transformation des hiérarchies sociales dans le monde rural. Ce processus prend ses sources dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Alors que les grands propriétaires terriens contrôlaient les municipalités, Gambetta veut *« fonder la république sur les paysans »*. Il veut éduquer le paysan pour qu'il devienne *« maître en sa commune car il nourrit, travaille, peine et se fait tuer pour la France »*. Ce projet politique se traduit par un renversement de nombre de notables locaux aux élections de 1875. *« Un facteur important en fut certainement le goût des ruraux pour la vie municipale, hérité de l'attachement atavique à l'autonomie des communautés paroissiales : bien des mairies restèrent aux anciens notables, mais la majorité d'entre elles furent alors conquises par les exploitants »* (Barral 1968).

Quelques années plus tard, le mouvement professionnel paysan naît en France avec la loi de 1884. Le premier mouvement syndical organisé est impulsé et dirigé par l'aristocratie terrienne de droite monarchique. La Société des Agriculteurs de France crée l'Union Centrale des Syndicats Agricoles pour coordonner l'action des syndicats dont elle avait encouragé le développement (1886). Ce mouvement avait une ambition politique forte de contrôle de la paysannerie suite aux échecs électoraux des années 1870. Vogüé explique ainsi lors du Congrès des syndicats agricoles de l'Ouest en 1906 : *« ainsi, espérait-on, pourraient se renouer des liens que la détestable politique a brisés, se fortifier ceux qui résistent encore »* (Cité par Barral, 1968). Les républicains créent en réaction la Société Nationale d'encouragement à l'Agriculture, puis le ministère de l'agriculture. Le terrain syndical étant pris, ils développent des coopératives, des mutuelles, des caisses de crédit. Les dirigeants de ce deuxième ensemble d'organisations

professionnelles sont la bourgeoisie rurale : classes moyennes des petites villes, propriétaires fonciers (avocats, médecins, vétérinaires...) (Gervais 1975). Ainsi les grands propriétaires évincés des municipalités, qu'ils soient aristocrates ou bourgeois, se maintiennent temporairement à la tête d'organisations dont l'enjeu est le contrôle des grands choix de politique économique (Coulomb 1973).

Mais cette position dominante dans le champ politique sera perdue au sortir de la seconde guerre mondiale. Déjà dans les années 1930, on assiste à un changement des cadres des organisations professionnelles : une bourgeoisie paysanne remplace les aristocrates de la Société des agriculteurs de France. Ils revendiquent la gouvernance des affaires agricoles, sous contrôle de l'Etat (Barral 1968). Puis en 1945, les socialistes instaurent la Confédération Générale Agricole (CGA). Cette fois les propriétaires terriens en sont exclus. L'unité ne repose plus sur le rapport à la terre et à la propriété, mais sur l'appartenance à une même communauté de travail et à des intérêts communs (Gervais, 1975).

Ainsi, parallèlement à leur effort d'acquisition foncière, les agriculteurs « *n'ont cessé de consolider leur indépendance sociale à l'égard des propriétaires fonciers qui ont d'ailleurs, dans la plupart des régions, physiquement disparu des campagnes (...). Au sommet de la hiérarchie sociale, le fermier a pris la place du propriétaire et ceci a provoqué un déplacement du centre de gravité des rapports sociaux* » (Gervais, 1975). La frontière sociale la plus marquée est maintenant entre l'exploitant (qu'on appelle patron, qu'il soit propriétaire ou fermier) et le salarié.

### ***Sécuriser l'accès au foncier des exploitants par le fermage et la régulation du marché foncier***

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les objectifs de la politique agricole sont économiques : l'agriculture doit produire plus pour satisfaire la demande intérieure, puis une fois l'autosuffisance acquise, elle doit exporter pour participer à l'équilibre de la balance commerciale. Il faut donc augmenter la productivité de l'agriculture, la sécurisation des investissements de l'exploitant étant un moyen pour cela. Dans cette perspective, le ministre Tanguy Prigent « *veut donner à chaque travailleur la propriété de ses moyens de production, et en priorité celle de la terre* » (Gervais 1975). L'objectif de la politique mise en œuvre alors est « *de réunir entre les mêmes mains travail et propriété, ce qui est évidemment le meilleur mode d'exploitation* » (Gervais 1975). Pourtant dans le même temps, le 17/10/1945 et le 13/04/1946, deux textes de loi complètent les statuts du fermage et du métayage posés par le texte de 1942. Le nouveau statut limite le pouvoir du propriétaire au bénéfice de l'exploitant : meilleure indemnisation en cas d'éviction ; droit à la prorogation illimitée du bail pour l'exploitant et ses successeurs directs. Ce texte « *consacre le partage des pouvoirs* » entre propriétaire et exploitant et propose une autre voie de sécurisation du foncier pour les exploitants (Gervais 1975).

Au cours des décennies suivantes, le rapport entre agriculture et capital foncier fait débat dans une partie de la profession agricole. En effet, alors que l'acquisition reste le mode dominant d'accès à la terre jusque dans les années 1970 malgré l'évolution du statut du fermage, le CNJA milite dès les années 1940 pour une évolution du mode d'exploitation : « *Les résolutions du CNJA*

*insistent sur la nécessité de généraliser le fermage qui représente l'avantage essentiel de dissocier le capital d'exploitation du capital foncier. Elles demandent une modification de son statut qu'elles trouvent trop favorable aux propriétaires (...) La distinction propriété / pouvoir traduit pour les jeunes agriculteurs la volonté de transférer la direction effective de l'entreprise du propriétaire foncier au propriétaire du capital d'exploitation. Le conflit n'est pas entre le possesseur de la terre et celui qui l'exploite mais entre deux propriétaires dont les capitaux sont sensiblement d'égale valeur. » (Gervais 1975)<sup>4</sup>.*

Cette revendication des jeunes agriculteurs est d'autant plus appuyée qu'ils subissent une concurrence forte pour l'achat de terres.

Pendant 30 ans, le prix des terres agricoles a fortement augmenté. Il a été multiplié par 3,7 entre 1950 et 1978 (Boinon et al. 1988). Cette dynamique s'explique avant tout par les gains de productivité de l'agriculture sur la période. Les rendements augmentent, la valorisation de la terre par l'agriculture s'améliore, permettant une hausse de la valeur de la terre (Boinon et al. 1988; Levesque et al. 2007). Cette dynamique est encouragée par la mise en place de la politique agricole commune en 1962, qui garantit les prix des produits agricoles et donne ainsi une bonne visibilité aux agriculteurs sur l'évolution de leurs revenus (Levesque et al. 2007). Cette envolée du marché foncier reflète également le développement de la concurrence entre agriculteurs et entre eux et d'autres acheteurs pour l'accès à la terre (Boinon et al. 1988; Lynch 2008). L'évolution de la productivité agricole contribue à accentuer l'enjeu de l'accès à la terre. *« Contrairement à ce que nous avons noté au début du siècle ou dans l'entre deux guerres, le temps n'est plus où n'importe quel travailleur des campagnes, dès lors qu'il était installé sur deux ou trois parcelles, pouvait espérer acquérir quelque lopin à force de privations puis l'arrondir et constituer progressivement une unité d'exploitation garantissant son autonomie et celle de sa famille. Aujourd'hui, si l'on ne contrôle pas, d'une façon ou d'une autre, au moins 40 ha, on n'entre plus dans l'agriculture, on en sort. (...) Dans ces conditions, les luttes provoquées par les problèmes de répartition des terres libérées à la suite du départ d'un exploitant ou de la dispersion d'un patrimoine, atteignent une vigueur inégalée depuis 100 ans » (Gervais, 1975).*

---

<sup>4</sup> Plus tard, les jeunes agriculteurs imaginent devenir locataires de sociétés anonymes dont le capital proviendrait d'investisseurs extérieurs à l'agriculture. En 1964 ils présentent un projet de société agricole d'investissement foncier (SAIF), ce projet est écarté (Gervais, 1975). Cependant la loi du 31 décembre 1970 crée les GFA (groupements fonciers agricoles) *« Pour attirer l'épargne vers un placement foncier agricole, elle lui accorde une exonération des droits, à concurrence des trois quarts de leur valeur, lors d'une première mutation à titre gratuit. En contrepartie elle prévoit que les actionnaires ne peuvent pas gérer eux-mêmes leur propriété lorsque les apports en numéraires des exploitants sont supérieurs à 30% de la valeur du capital. » (Gervais, 1975)*

**Figure 1. Evolution du prix des terres et prés libres non bâtis de 1950 à 2006, source Société Centrale d'Aménagement Foncier Rural.**



Ce contexte de concurrence pousse les agriculteurs à demander à l'Etat d'établir une législation foncière : c'est ce qui se passe avec le contrôle des cumuls et les SAFER en 1960 et 1962. L'Etat emprunte au CNJA les principaux éléments de sa politique agricole qui se concrétise par 5 projets de loi en 1960 : loi d'orientation, loi-programme d'équipement, loi foncière, loi sur l'enseignement, loi créant une assurance maladie des exploitants. Le 8 août 1962 une deuxième loi d'orientation, plus opérationnelle est promulguée. Les enjeux de cette politique agricole sont d'exporter, d'intensifier la production agricole dans ce but et de promouvoir la mécanisation de l'agriculture pour offrir un débouché à l'industrie. Pour cela les experts gouvernementaux considèrent qu'il faut réduire de moitié le nombre d'agriculteurs. Une politique des structures est nécessaire. Le projet définit un type d'exploitation « *viable* » à généraliser, il vise à obtenir la parité de revenu pour les exploitants, il assure un sort satisfaisant à ceux qui quitteront l'agriculture, et entend protéger les intérêts des consommateurs. Le modèle de l'exploitation considérée comme « *viable* » repose sur trois dimensions : i) la concentration entre les mêmes mains de l'agriculteur de tous les moyens de production, y compris la terre; ii) l'exploitation moyenne est mécanisée, c'est celle qui utilise dans les meilleures conditions le maximum de produits industriels ; iii) l'exploitation correspond à 2 UTH<sup>5</sup>, c'est-à-dire la réalité dominante des campagnes des années 1960.

La politique se réalise à travers un certain nombre d'outils relatifs aux structures d'exploitation et au contrôle de leur évolution. Elle met en place un dispositif pour partager la terre entre agriculteurs et pose la prééminence de la légitimité des agriculteurs à accéder à la terre par rapport à d'autres candidats concurrents des agriculteurs (bouchers, maquignons, fabricants

<sup>5</sup> Unité de travail humain

d'aliment) (Gervais 1975). C'est à cette époque que les commissions « *des cumuls et réunions d'exploitations agricoles* » sont créées dans chaque département (elles deviendront les Commissions départementales d'orientation de l'agriculture : CDOA) ; les SAFER naissent à la même époque ainsi que d'autres instruments de l'action publique visant à accélérer la libération de terres par les agriculteurs les moins « *efficaces* » et à favoriser l'accès à la terre à une certaine catégorie d'agriculteurs. « *Ces dispositions ont pour but d'entraver le libre jeu de l'offre et de la demande qui favorise une concentration des terres au profit des plus riches et au détriment de tous ceux qui ont besoin d'accroître leurs surfaces pour conserver leur fonction de producteurs (...) [ les SAFER doivent être] l'instrument de maîtrise du marché foncier en vue de favoriser une répartition plus judicieuse des terres librement mises en vente sur le marché et de limiter la charge d'acquisition par les agriculteurs* ». Elles doivent privilégier « *les candidats dont l'installation présente les plus grandes chances de succès du fait, en particulier, de leur situation familiale, de leur expérience professionnelle et de leurs qualités personnelles et offre le plus d'intérêt au point de vue social* » (Gervais 1975), c'est-à-dire des critères différents de ceux de l'offre et de la demande. « *Afin de permettre aux seuls agriculteurs de s'agrandir, le législateur a admis, sous la pression des organisations paysannes, que « pendant la période transitoire de la politique agricole commune de la CEE, est soumise à déclaration préalable au préfet toute création ou extension d'exploitation agricole par un industriel en vue d'utiliser les produits de son industrie ou par un commerçant, chaque fois que cette réalisation se rattache ou peut se rattacher à sa principale activité* ». Le préfet peut interdire cette création ou extension sur avis de la commission. Ces mesures tendent à empêcher l'achat de terres par les principaux concurrents des paysans que sont les bouchers, les maquignons et les fabricants d'aliment pour le bétail. (...) Elle ne vise pas toutes les professions (...) [dans la mesure où] les parlementaires (...) ont défendu les droits « *des médecins de campagne, des ouvriers mineurs, des pêcheurs, des marins, et des modestes forgerons* » à exploiter un lopin de terres reçu de leurs parents. C'est pourquoi des superficies importantes échappent à cette réglementation et présentent un obstacle à la restructuration foncière » (Gervais, 1975)

C'est en particulier autour de l'enjeu d'organiser la transmission de la terre au sein de la profession que naît donc le dispositif de la cogestion, qui articule deux modes d'action : la profession agit sur la décision nationale d'une part et sur le contrôle de l'application localement. De fait, ce dispositif d'action publique accompagne la transformation de l'agriculture au cours des décennies suivantes, qui se caractérise par la concentration des terres au sein d'exploitations « *viabiles* ». La diminution du nombre d'exploitations et leur agrandissement se poursuivent jusque dans les années 1970. Ce sont les plus petites exploitations qui disparaissent : d'abord les moins 10 ha, à partir de 1963 diminution du nombre d'exploitations de 10 à 20 ha, puis on observe un recul (bien que moins important) des exploitations de 20 à 35 ha à partir de 1967. Contrairement à l'entre deux guerres, les grandes exploitations (plus de 100 ha) ne diminuent pas, on assiste même à une progression de leur nombre (Gervais 1975). Mais si la politique foncière a probablement favorisé la disparition des petites exploitations (la mesure la plus efficace étant l'indemnité viagère de départ : IVD), la capacité des commissions de structures ou des SAFER à intervenir sur la concurrence entre exploitants est faible. Les représentants professionnels dans les commissions départementales sont souvent issus de la paysannerie moyenne ou favorisée. Ils ont des scrupules à interdire l'agrandissement de certains exploitants à leur niveau. Enfin il existe de nombreuses manières de détourner le texte en mettant par exemple les terres au nom du conjoint. « *Les agriculteurs se sont très vite aperçus que l'application stricte des textes résulte du seul rapport de*

*forces qu'ils sont capables de créer eux-mêmes, directement sur le terrain. Il leur apparaît que l'organisation de la pression sociale est seule susceptible de faire comprendre à un agriculteur qui souhaite cumuler qu'il est de son intérêt de laisser des terres à ceux qui en ont un besoin plus urgent »* (Gervais, 1975). En outre, la légitimité des SAFER à intervenir sur le marché foncier fait débat : les parlementaires limitent le droit de préemption ; la SAFER ne peut intervenir en cas de vente à un enfant, à un salarié, au fermier en place, à un voisin etc.. Les tribunaux tranchent en faveur d'une conception traditionnelle et étroite du droit de propriété : le droit de préemption « *ne peut plus s'exercer chaque fois que la transaction porte sur « une exploitation équilibrée » ou sur « une exploitation judicieusement composée » »* (Gervais, 1975). Au final, l'effet de la politique des structures est très différencié selon les régions. Cela s'explique avant tout par la capacité du syndicalisme à mobiliser les agriculteurs en faveur de cette politique structurelle ou non. Or les commissions de cumuls et les SAFER sont souvent contrôlées par les présidents de Chambres d'agriculture qui étaient à l'origine leurs adversaires les plus déterminés. « *Les dispositions législatives n'ont pas transformé les caractères de la concentration foncière. Comme auparavant la moyenne paysannerie bénéficie directement de la disparition des plus faibles, simplement les effets naturels du marché foncier libéral sont présentés comme le résultat d'une volonté politique commandée par l'intérêt général et dominée par des préoccupations d'ordre social. La puissance publique a simplement favorisé l'accélération du processus rendant les départs moins douloureux, en organisant la course à la rentabilité pour tous ceux qui croient avoir les moyens d'y bien figurer et en réussissant à faire admettre à la majorité des forces politiques et professionnelles une idéologie du progrès qui en masque la finalité. D'une façon générale les grandes exploitations ont peu souffert des barrières théoriquement dressées pour bloquer leur extension.* » (Gervais, 1975).

A partir des années 1970, le principal mode d'accès à la terre devient la location. Le fermage se développe et devient le mode de faire-valoir majoritaire (en 2005, il concerne 60% des surfaces agricoles en France). Pour autant, la terre reste souvent la propriété des agriculteurs ou de leurs familles, qui la louent aux sociétés agricoles en développement (Rattin, 2009). Ainsi, les dispositifs professionnels mis en place au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle visant à garantir l'efficacité de l'exploitation de la terre pour la production agricole ont des succès différenciés. Le premier, le statut du fermage, est une réussite manifeste dans la mesure où il est largement adopté. Le second, à travers la politique des structures, permet de fait de réserver la terre aux agriculteurs, mais la capacité de ce dispositif à moduler les dynamiques marchandes au sein du secteur agricole est discutable.

### ***1950-1975 : Libérer l'espace agricole pour aménager***

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la France se dote d'une politique d'aménagement du territoire. Elle prend d'abord la forme d'un dispositif centralisé, qui, à travers des missions interministérielles, prend en charge des chantiers de reconstruction et d'aménagement de grande envergure (Bodiguel et al. 2002). Pour cela, il faut libérer de l'espace. La loi d'orientation foncière (LOF) promulguée peu après la loi d'orientation agricole de 1962 a organisé les conditions d'emprise de la ville sur la terre agricole pour permettre le développement urbain. « *La LOF s'est attachée à développer l'offre foncière et à contrôler l'affectation de cette offre en fonction des impératifs démographiques et économiques.* » (Frébault 2003). Elle institue des dispositifs permettant



d'assurer la pérennité de l'offre foncière. Cette loi d'orientation foncière jette les bases de l'aménagement du territoire tel que nous le connaissons encore aujourd'hui. Elle transforme profondément les pratiques d'aménagement de l'immédiat après guerre en cherchant à organiser le développement des villes par la création des documents de planification (SDAU, POS), en introduisant le principe de coresponsabilité Etat- collectivités territoriales. Il s'agit de permettre le doublement des villes en 20 ans, de réguler l'utilisation pour l'urbanisation de l'espace qui se libère du fait de l'exode rural et de permettre le logement de ces nouveaux arrivants. La terre agricole apparaît alors comme l'espace de développement de la ville.

Cette première période est donc marquée par une transition entre deux paradigmes fonciers : le premier, qui prend ses racines au sortir de la révolution française, fonde la terre comme le support des communautés rurales. La propriété foncière est le support de la hiérarchie politique et sociale locale, elle est considérée comme un facteur de stabilité sociale et économique par les élus nationaux. Le second paradigme émerge au lendemain de la seconde guerre mondiale, la terre y devient un facteur de production. De production agricole. Il faut alors limiter son coût (développement du fermage) et optimiser son exploitation (orientation de l'évolution des structures d'exploitation, contrôle de l'affectation pour des exploitants agricoles professionnels). Mais aussi de production industrielle et urbaine. Il faut alors libérer l'espace pour aménager. Quand le corporatisme organique se fissure, la terre devient objet de concurrence et de partages. Ces concurrences multiples amènent certains groupes agricoles à négocier un nouveau dispositif de gestion de la transmission de la terre dans le cadre de ce que l'on appellera ensuite la cogestion. Cela « *débouche sur un véritable contrôle social du développement agricole, exercé par une oligarchie* » (Coulomb 1990a). A la même époque, les collectivités locales se voient conférer un rôle d'organisation du développement urbain. Deux dispositifs sectoriels co-existent alors et entérinent les pouvoirs conférés au syndicalisme et aux élus locaux pour le partage de la terre.

A partir des années 1990, une nouvelle approche a prévalu pour l'étude des questions foncières agricoles. Cette autre perspective consiste à considérer la terre comme le support d'activités diversifiées et combinées : de loisir, de production, de conservation...

## **2. Les années 1970 et 1980, un système socio-foncier en crise**

Le passage à ce troisième paradigme est marqué par une transition douloureuse. Tant sur le plan urbain qu'agricole, les années 1970 et 1980 font figure de période de crise. Dans un contexte de crise économique, les grands projets d'aménagement s'étiolent, les réformes institutionnelles s'accompagnent de peu de moyens. En revanche, la périurbanisation se développe : les populations aux revenus modestes s'éloignent des centres-villes et les banlieues s'urbanisent, de manière parfois peu maîtrisée. Dans le secteur agricole, malgré les gains de productivité, les revenus des exploitants n'augmentent plus. Des agriculteurs cessent leur activité. Le secteur traverse une période de déprise. A partir des années 1980, la politique agricole se centre sur la limitation de l'offre (politique des quotas en particulier) et sur le soutien aux prix des produits.

Ce qui compte pour les agriculteurs, ça n'est plus de contrôler une grande exploitation, mais c'est d'intensifier la production sur les terres les meilleures. La politique agricole, à travers le contrôle de l'offre, à travers également le soutien aux aménagements (irrigation, drainage) contribue alors à valoriser certaines terres au détriment d'autres. Ainsi, la production se concentre spatialement, alors que certains espaces sont délaissés par les agriculteurs. Des friches apparaissent (Lamaison 1988). Enfin, du point de vue de la propriété foncière, la situation est également préoccupante. Certaines terres sont dévalorisées sans que le propriétaire ne puisse intervenir. Avec la mise en place des quotas laitiers (1984), quand un exploitant décide de cesser son activité laitière, les terres ne peuvent plus recevoir de quota, elles sont durablement dévalorisées. Par ailleurs les candidats à la reprise des terres pour l'agriculture se raréfient. Dans ce contexte les fermiers sont en capacité d'imposer leurs conditions : *« La crise de recrutement des fermiers place ceux-ci en position de force vis-à-vis des propriétaires : ils sont sollicités par les propriétaires pour signer un bail, ils dirigent la négociation sur les clauses du bail. Beaucoup de fermiers allongent les délais pour payer leur fermage, d'autres cessent purement et simplement de payer, acculés par les difficultés financières et économiques »* (Croix 1992). La rentabilité du patrimoine foncier s'effrite alors que les impôts fonciers sont maintenus. Au début des années 1990 le système socio-foncier traverse donc une crise. Cette situation est le terreau de l'émergence d'un paradigme foncier nouveau, qui oriente encore aujourd'hui les politiques publiques professionnelles et d'aménagement.

### **3. A partir de 1990, des enjeux productifs aux enjeux d'articulation d'usages : la terre agricole convoitée.**

Les transformations sociales et politiques qui modifient l'appréhension du foncier relèvent de deux dimensions. Il s'agit d'une part de l'émergence d'un nouveau regard des français sur leurs campagnes qui induisent des logiques résidentielles renouvelées et une valorisation de l'espace rural pour ses qualités en tant que cadre de vie. Il s'agit également d'un verdissement des politiques agricoles et d'aménagement qui amènent à promouvoir une protection de l'espace sous différents angles, nous allons y revenir.

#### ***Un nouveau rapport des français à la campagne.***

Depuis les années 1980, les modes de vie des français ont évolué dans le sens d'un accroissement des mobilités -la distance parcourue par français et par an a cru de 60% depuis 1982 du fait de l'allongement des distances domicile / travail / lieux de consommation (Mora et al. 2008). Ces évolutions se traduisent en particulier par ce que Bernard Kayser qualifia de « renaissance rurale » (Kayser 1990). Les pratiques et les représentations de l'espace rural évoluent. Le goût des français de résider en campagne s'affirme, induisant depuis 30 ans un phénomène d'étalement des villes. La fréquentation de l'espace rural pour les vacances se développe également sous l'effet d'évolutions des modes de vie et des représentations : évolution de l'image de la campagne (plus accessible, plus moderne, attache identitaire, cadre de vie) ; recherche d'un rapport à la nature plus fréquent et plus intense ; évolution des temps de loisirs et de vacances ; augmentation de la mobilité de fin de semaine (Bontron et al. 2002). Une des conséquences de

ce phénomène est l'augmentation du prix de la terre agricole à partir de 1990. Cette fois, les économistes expliquent cette hausse du prix par la baisse des taux d'intérêt mais aussi, et surtout, par « *l'explosion du prix du foncier rural acquis par des non-agriculteurs (terrains constructibles, petites parcelles de loisirs, terres et prés) et la part de marché croissante des non-agriculteurs sur le marché agricole* » (Levesque, 2007).

Bertrand Hervieu et Jean Viard rendent compte de l'évolution des représentations qui accompagne ce renouveau du rapport des français à leurs campagnes. « *La campagne aujourd'hui est un paysage avant d'être un lieu de production* » (Hervieu et al. 1996), mais dans leur majorité, les français sont favorables à ce que ce soit l'agriculture qui produise ces paysages. Ce constat induit une remise en cause du rôle social de l'agriculture. « *Dire que la campagne est d'abord un paysage, et le dire aussi massivement, c'est poser catégoriquement une inversion des priorités dans l'aménagement de ce qui n'est pas la ville. C'est considérer le travail de la terre comme un élément qui n'a plus toute légitimité à bousculer l'organisation des espaces, c'est affirmer que le spectacle prime sur la production, que le droit de consommer ce spectacle existe et que cette mise en scène fait partie des valeurs qui nous réunissent* » (Hervieu et al. 1996). D'autres auteurs s'intéressent aux pratiques récréatives sur l'espace agricole. C'est le cas d'Yvon Le Caro qui aboutit également au constat d'une évolution du rôle social de l'agriculture (Le Caro 2007). Si dans le Sud et l'Est de la France, les espaces « naturels », non agricoles ou extensifs, peuvent satisfaire la demande d'espace récréatifs, cela ne peut être le cas dans le Nord et l'Ouest où les espaces exploités par l'agriculture intensive sont, en revanche, les seuls à la portée d'une demande récréative importante. Les agriculteurs y sont fatalement investis d'un rôle social méconnu, tant leur fonction productive semble a priori difficile à concilier avec d'autres responsabilités (Deslondes 2009).

Au cours des 20 dernières années, les mouvements écologistes et l'évolution des politiques environnementales participent également de la remise en cause du rôle social et politique des agriculteurs.

### ***Années 1990 – 2000 : Verdissement de la politique agricole et revalorisation de la terre.***

Dans cette même période, la politique agricole évolue, Christian Deverre et Christine de Sainte-Marie parlent « *d'écologisation de la politique agricole européenne* » (Deverre et al. 2008). Il s'agit de « *l'intégration des objectifs des politiques de l'environnement dans les politiques sectorielles* ». Ce processus débute en 1985 sous l'impulsion de la Grande-Bretagne par l'adoption d'un dispositif facultatif et de portée a posteriori marginale permettant de maintenir certaines pratiques traditionnelles jugées favorables à l'environnement. En 1992, la politique européenne amorce un tournant sous l'effet d'un autre objectif : celui de la réduction des excédents. Après les quotas laitiers en 1984, des mesures sont mises en œuvre pour les grandes cultures (gel obligatoire, abaissement des prix garantis et calcul de l'aide sur la base des surfaces cultivées). Les mesures agro-environnementales sont alors rendues obligatoires pour les Etats membres. Ainsi, les agriculteurs ayant des systèmes extensifs se voient accorder de nouvelles aides. La réforme de la politique agricole tend ainsi à revaloriser la terre.

A partir des années 1990, la politique agricole tend également à promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture. « *L'Agenda 2000 (1997) fixe deux objectifs à la nouvelle PAC : « améliorer la compétitivité des secteurs agricoles et agroalimentaires européens tant sur le marché intérieur que sur le marché mondial dans le cadre d'une libéralisation des échanges et du développement attendu de la demande mondiale de denrées alimentaires » ; mettre en œuvre « une politique rurale intégrée » pour développer « le rôle que les agriculteurs peuvent et devraient jouer sur le plan de la gestion des ressources naturelles et de la sauvegarde du paysage » et pour les « encourager à tirer parti de toutes les possibilités qui s'offrent aux entrepreneurs du monde rural »<sup>6</sup> » (Delorme 2004). La diversification des fonctions attribuées à l'agriculture amène le législateur à valoriser la diversité des pratiques et des structures d'exploitation. « [La deuxième PAC] affirme vouloir soutenir à la fois les exploitants qui dirigent des exploitations de grande dimensions économique et sont censés être capables de jouer le jeu de la compétitivité et ceux qui sont installés sur des structures plus petites et/ou dans des zones à haute valeur naturelle mais peu propices à la production et qu'elle entend désormais reconnaître en tant que « gardiens du paysage » et « jardiniers de la nature »<sup>7</sup> » (Delorme 2004). Depuis plusieurs décennies, l'agriculture s'est également diversifiée sur le plan productif. Les exploitations sont plus spécialisées qu'auparavant. L'idée fondatrice de la politique des structures d'un modèle d'exploitation unique à promouvoir devient obsolète.*

Le rôle social de l'espace agricole se trouve ainsi redéfini et la légitimité des agriculteurs à gérer seuls cet espace questionnée.

### ***L'émergence du partage de la terre entre agriculture et urbanisation comme problème politique.***

L'urbanisation vient renforcer la concurrence foncière près des villes. Le processus est relativement ancien. Dans beaucoup de Pays du Nord, l'urbanisation est posée comme un problème pour la production alimentaire dès les années 1970. Cela n'est pas le cas en Europe et en particulier en France où il faut attendre le début des années 1990 pour que la question de l'urbanisation soit posée en termes de problème d'artificialisation de l'espace agricole (Bryant et al. 1992). Cela tient probablement d'une part à la revalorisation de la terre comme nous l'avons vu précédemment, et d'autre part à l'amélioration de la connaissance du phénomène urbain. De fait, c'est à cette époque que l'on qualifie pour la première fois de manière précise la dynamique d'emprise urbaine. En effet, si les enquêtes relatives à l'occupation des sols sont relativement anciennes en France -la première enquête sur l'utilisation du territoire agricole remonte à l'année 1946- la statistique publique évolue de manière majeure en 1982. L'enquête Teruti est mise en œuvre pour la première fois, et pour la première fois, on enquête sur l'occupation des sols sur

---

<sup>6</sup> Hélène Delorme cite une publication de la commission européenne : « Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large », Bruxelles, *Bulletin de l'Union européenne*, supplément n°5, 1997.

<sup>7</sup> Hélène Delorme cite une communication de la commission européenne : « Evolution et avenir de la PAC », document de réflexion de la commission, communication de la commission au conseil, COM (91) 100 final du 1<sup>er</sup> février 1991, ronéo.

l'ensemble du territoire, et pas seulement sur l'espace agricole<sup>8</sup>. C'est au bout d'une dizaine d'années, qu'avec du recul, la dynamique d'artificialisation des sols agricoles est qualifiée. Les sols sont urbanisés à un rythme de 54000 ha/an entre 1982 et 1992. Par la suite le rythme d'urbanisation s'accélère : il est de 61000ha/an entre 1992 et 2003. Par ailleurs l'espace agricole diminue aussi au profit de friches et bois en raison de la faible rentabilité économique sur certains espaces : cela correspond à 20 000 ha/an (Levesque 2009).

Ce processus d'étalement urbain constitue la toile de fond de plusieurs réformes législatives à la fin des années 1990. Trois lois complémentaires ont alors été promulguées : la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADDT) et la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Elles renforcent certaines orientations initiées et innovent largement, en proposant notamment des outils de formulation d'une politique structurante de développement du territoire local. Deux axes novateurs forts expliquent l'accroissement actuel de l'intégration des questions agricoles au sein des collectivités locales<sup>9</sup>.

### **Les évolutions institutionnelles décentralisées à l'œuvre dans le périurbain**

Si, avant la loi du 12 juillet 1999, la mise en place des intercommunalités était largement engagée, cette réforme a renforcé leur organisation en zone périurbaine. Tout d'abord, la loi réorganise l'intercommunalité fédérative autour de trois formes seulement, imposées en fonction de critères démographiques. Les zones périurbaines se trouvent ainsi comprises pour l'essentiel sous les formes de communauté d'agglomération et de communauté urbaine<sup>10</sup>. Ces formes d'intercommunalités ont vu leurs compétences particulièrement renforcées (pour ce qui concerne l'agriculture, il s'agit des compétences de développement économique, d'aménagement de l'espace et de préservation du cadre de vie). Le deuxième fait marquant, issu de la LOADDT de 1999, est la réaffirmation du pays, instance de formulation et de mise en œuvre de programmes de développement à l'échelle du bassin de vie. Sa définition même en fait une institution normalement inscrite dans les limites de l'aire urbaine, donc particulièrement apte à mettre en place des politiques de traitement des problématiques propres à ces territoires.

---

<sup>8</sup> « La connaissance et le suivi de l'occupation du territoire sont des préoccupations anciennes de la statistique agricole. La première enquête sur l'utilisation du territoire agricole remonte à l'année 1946 avec la mise en place d'une enquête « contrôle de surface » reposant sur des contrôles en profondeur de surface et d'occupation du sol à partir de plans cadastraux. En 1962, la photographie aérienne est introduite, non comme support de l'enquête mais comme outil d'actualisation des plans cadastraux. A partir de 1969, l'enquête par photographie aérienne et sondage par points sur le terrain se généralisait à l'ensemble des départements. Le concept de l'enquête Teruti repose sur l'association originale de photographies aériennes constituant la base de sondage et de relevés de terrain effectués par des enquêteurs. A partir de 1982, elle a bénéficié d'un atout supplémentaire avec la mise en place d'un échantillon national obligatoire qui permettait de stabiliser le système et d'étendre le champ d'analyse, jusque là orienté vers l'espace agricole, à l'ensemble du territoire. » (Source, ministère de l'agriculture, site internet, consultation 2009)

<sup>9</sup> Les développements qui suivent sont issus d'un article collectif (Germain et al. 2006).

<sup>10</sup> La communauté de commune constitue la troisième forme d'intercommunalité, ouverte aux ensembles de communes dont la population n'atteint pas les seuils démographiques permettant la constitution d'une communauté d'agglomération. Elle est donc réservée à des ensembles au caractère plus rural.

Ainsi, les territoires se trouvent fortement remodelés autour de villes centre et de leurs périphéries. L'essor de ces nouvelles institutions se caractérise par leur inscription claire dans les territoires vécus, c'est-à-dire ici périurbains, tels qu'ils ont été mis au jour par l'INSEE (1998). De fait, on a assisté en quelques années à une mutation radicale de la place des villes au sein des territoires. D'une situation où elles apparaissaient relativement enserrées par les intercommunalités *rurales* environnantes<sup>11</sup> et des pays *ruraux*, elles sont devenues le centre à partir duquel s'organisent par cercles concentriques des institutions de gestion des territoires périurbains. Cette pertinence nouvelle des limites administratives des agglomérations et des pays au regard des problématiques périurbaines permet aux collectivités d'envisager d'accroître leur action au-delà de leurs missions de services et de devenir ainsi des acteurs du développement de leur territoire, y compris dans le domaine agricole.

### **L'émergence de politiques globales de développement de territoire portées par les collectivités locales inscrites dans le périurbain**

La loi solidarité et renouvellement urbain a rénové les outils de planification en matière d'urbanisme à la disposition des communes et intercommunalités<sup>12</sup>. Outre leur changement de dénomination<sup>13</sup>, les documents de planification évoluent vers des outils plus globaux, intégrant des dimensions nouvelles, celles liées aux préoccupations sociales et d'environnement. Cette approche globale est portée par le projet d'aménagement et de développement durable. Les documents d'urbanisme viennent donc aussi traduire un projet de développement en cohérence avec celui de l'Agglomération et du Pays.

Mais ce qui paraît le plus important ici, c'est le fait que l'Etat incite fortement les intercommunalités urbaines à formaliser des orientations politiques locales et un programme d'action visant à juguler l'étalement urbain : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : 1° L'équilibre entre renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages (...) 3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux (...)* » (loi Solidarité et Renouvellement Urbain, 2000).

Ces transformations sociales et politiques ont deux incidences principales sur les modes de transmission et de gestion de la terre agricole. Elles réactivent la lutte pour l'accès à la terre et transforment le contexte du marché foncier. Elles s'accompagnent de transformations du cadre procédural d'élaboration des politiques locales d'aménagement : l'Etat formule une injonction à l'ouverture de négociations locales.

---

<sup>11</sup> Souvent avec un caractère *défensif* marqué.

<sup>12</sup> Les compétences en matière d'urbanisme (délivrance des autorisations individuelles et planification de l'usage des sols) appartiennent déjà très largement aux communes et intercommunalités.

<sup>13</sup> Passage du Plan d'occupation des sols (POS) au Plan local d'urbanisme (PLU), et du Schéma directeur au schéma de cohérence territoriale (SCOT).

## ***La lutte pour l'accès à la terre réactivée près des villes***

L'évolution de la politique agricole encourage les dynamiques d'agrandissement des exploitations. Ainsi, comme l'observent Nicole Croix et Philippe Blondeau dans les Pays de la Loire « *la recherche de terres est stimulée pour acquérir des droits à produire, toucher des aides compensatoires à la baisse de prix de certains produits, constituer une réserve foncière en cas de variation du taux de jachère, profiter de primes agro-environnementales pour des parcelles éloignées et de faible valeur agronomique mais inscrites dans un périmètre protégé, disposer de surfaces supplémentaires d'épandage* » (Blondeau et al. 2000). Ce processus opère dans un contexte où les candidats à l'installation se font rares. La diminution du nombre d'exploitations s'accélère, les grandes structures, de plus en plus sous forme sociétaires, gagnent des terres au détriment de plus petites (les moins de 50 ha). Dans ce contexte, les auteurs soulignent le faible impact des dispositifs de contrôle des structures. « *Alors que le vivier des repreneurs potentiels ne cesse de baisser, les terres libérées sont reprises par des exploitants qui travaillent déjà sur des unités de grande taille et l'agrandissement apparaît d'autant plus spectaculaire qu'il se fait au delà des limites permises sans autorisation, limites fixées par la législation sur les cumuls. ([Les auteurs précisent en note que] Cette taille limite fixée en rapport avec les surfaces minimum d'installation a varié depuis la mise en place du contrôle des structures ; en Loire Atlantique dans les années 70, la SMI est fixée à 20 ha et tout agrandissement qui conduit la taille de l'exploitation au delà de 2 SMI, 40 ha, fait l'objet d'une demande d'autorisation. A la fin des années 80 la SMI passe à 23 ha et la demande d'autorisation n'est nécessaire que si la taille de l'exploitation dépasse 55 ha. Ces seuils varient légèrement d'un département à l'autre, mais la SMI se situe entre 22 et 25 ha et le seuil d'agrandissement autorisé sans demande auprès de la commission départementale des structures devenue CDOA aujourd'hui, entre 55 et 60 ha.) La crainte de la déprise agricole et de l'extension des friches conduit ainsi les responsables de la CDOA de la Sarthe à attribuer les terres aux demandeurs même si ceux-ci dépassent la taille souhaitée de l'agrandissement maximum, 60ha, puisqu'il n'y a pas d'autres candidats et que les jeunes désirant s'installer sont de plus en plus rares.* » (Blondeau et al. 2000).

Dans ce contexte la problématique de la transmission des exploitations agricoles et de l'installation se renouvelle. Alors que dans les années 1980, l'enjeu semblait avant tout celui du maintien d'une occupation agricole sur l'ensemble du territoire, il s'agit aujourd'hui de maintenir des actifs pour préserver un modèle agricole comme l'expose André Neveu : « *la pérennisation du modèle agricole européen, et peut être même de l'activité agricole en général, exige un taux suffisamment élevé de renouvellement des exploitations d'une génération à une autre* » (Baud et al. 2003). Autour de cet enjeu, nombre d'auteurs identifient l'accès à la terre comme un facteur limitant l'installation. Malgré l'importance du fermage (Rattin 2009), l'acquisition reste le plus souvent à la charge des agriculteurs et de leurs familles. André Neveu précise que « *la fonction essentielle de portage du capital foncier est de moins en moins assurée par les propriétaires non-exploitants qui sont découragés par l'insuffisante revalorisation de leurs loyers et qui vendent leurs terres dès que l'occasion se présente. (...) ce sont donc les agriculteurs et leurs familles qui continuent d'assumer pour l'essentiel la prise en charge du capital foncier et sa transmission* » (Baud et al. 2003).

Or près des villes, la concurrence pour l'accès à la terre est d'autant plus prégnante que l'urbanisation et des projets non-agricoles se développent également. Les dynamiques concurrentielles au sein de la profession agricole prennent une tournure spécifique. La hausse du

prix des terres y est particulièrement sensible. Cela tend à favoriser les agriculteurs en place, mieux placés sur le marché de la terre, au détriment des nouveaux agriculteurs (Baud et al. 2003). De plus, de manière générale les agriculteurs en place jouissent d'une meilleure confiance de la part des propriétaires, ils ont ainsi un meilleur accès que les jeunes au marché des baux (Jarrige 2003; Jarrige 2004). Par ailleurs le marché foncier est marqué par une faible activité -les propriétaires vendent peu- et les prix sont particulièrement élevés. Cela accentue les difficultés des nouveaux agriculteurs à acquérir des terres (Bertrand et al. 2005a). Les candidats à l'installation accèdent alors plus difficilement qu'ailleurs à la Surface Minimum d'Installation et donc aux aides. L'installation est ainsi particulièrement difficile. Enfin, près des villes comme sur certains territoires prisés pour leurs aménités rurales, le prix des « *maisons à la campagne* » tend à augmenter rapidement. De ce fait, le prix des sièges d'exploitation devient parfois inaccessible pour de nouveaux agriculteurs. Cela entraîne souvent la vente du siège d'exploitation séparément des terres. Ainsi, cela favorise en général l'agrandissement des exploitations voisines qui se partagent les parcelles, ou bien, la construction de sièges d'exploitation nouveaux (Levesque 2009).

### ***Développement de politiques procédurales et ouverture des instances locales de la politique de cogestion***

Le « verdissement » de la politique européenne que nous avons évoqué précédemment ainsi que les réformes de l'aménagement du territoire s'accompagnent d'une évolution des modalités de mise en œuvre des politiques publiques. « *De sectorielle la politique de la nature devient plus transversale, s'immisçant dans les territoires où elle agit comme une force de recomposition* » (Deverre et al. 2002). Les politiques de la nature élaborées depuis 1990 comme les réformes de l'aménagement du territoire s'inscrivent dans un processus plus large de territorialisation de l'action publique (Duran et al. 1996). Pierre Lascoumes (1998) parle de « *politiques procédurales* », qu'il définit comme « *un type d'action publique qui opère par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori (...) Les objectifs des politiques procédurales se présentent sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation des dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs* ». Ces politiques offrent aussi un cadre de mobilisation renouvelé à une diversité d'acteurs, historiquement impliqués ou non dans la gestion des ressources territoriales et légitiment des rapports différenciés au savoir et à la représentation (Billaud et al. 2002; Callon et al. 2001; Latour 1999).

Si ce processus a été finement décrit dans le cadre des politiques d'aménagement urbaines, il se traduit également par une évolution du contexte institutionnel de mise en œuvre du contrôle des structures. De nouveaux acteurs sont invités à contribuer aux choix d'attribution des terres, dans le cadre des CDOA et des SAFER, et dans le même temps, les missions de ces organisations sont étendues.

Ainsi la CDOA se voit élargie en 1999 à des représentants d'associations de consommateurs et de protection de la nature, à des opérateurs des filières : artisans et commerçants indépendants, et



enfin, à deux nouveaux représentants des collectivités territoriales : les conseils régionaux et les syndicats de coopération intercommunaux obtiennent un représentant chacun qui rejoignent le représentant du conseil général précédemment invité. Ce mouvement s'accompagne d'un accroissement du nombre de sièges accordés aux représentants d'organisations agricoles ou liées à la profession. Ainsi, le poids relatif de la sphère professionnelle agricole est maintenu au sein de la commission. A cette même époque, la CDOA se voit investie de fonctions nouvelles : dans le champ de l'agri-environnement, il s'agit de valider des mesures types et les candidatures pour les contrats territoriaux d'exploitation puis des contrats qui leur ont succédé (contrat d'agriculture durable, mesures agroenvironnementales territorialisées) (Rémy 2004) ; dans un contexte législatif d'articulation croissante entre aménagement rural et urbanisme, la CDOA est également mobilisée pour émettre un avis sur la mise en œuvre de zones agricoles protégées à partir de 2001<sup>14</sup>. Si les Chambres d'agriculture étaient traditionnellement investies de la fonction de représenter la profession dans le cadre de la mise en œuvre de l'urbanisme, les syndicats trouvent ici un moyen d'entrer dans le jeu localement, à travers la CDOA puis, à partir de 2011, dans le cadre de leur participation à des commission départementales de la consommation des espaces agricoles mis en œuvre sous l'autorité du préfet<sup>15</sup>.

L'évolution des SAFER relève d'un processus similaire. Jusqu'en 1990, la mission des SAFER reste peu ou prou définie autour de l'enjeu initial d'améliorer les structures des exploitations agricoles, en jouant un rôle d'intermédiation dans le cadre de transactions entre vendeurs et acquéreurs privés. Le développement de transaction avec des acteurs publics, dont les collectivités locales, est strictement limité en surface et au regard de la finalité des interventions (elles doivent relever des missions d'aménagement rural et de constitution de réserves des SAFER)<sup>16</sup>. Dès 1990, le législateur engage une transformation profonde du rôle et du fonctionnement des SAFER. D'un côté, il élargit ses missions à l'enjeu de protection de la nature et de l'environnement (Loi n°90-85 du 23 janvier 1990). Cela ne se traduit pas par une obligation d'ouvrir les conseils d'administration à des porte-parole de ces enjeux<sup>17</sup>. D'un autre côté, les SAFER deviennent un opérateur pour la mise en œuvre des projets d'aménagement des communes. En 1990 d'abord, le législateur élargit les missions des SAFER de concours aux collectivités locales<sup>18</sup> autour de plusieurs fonctions précisément définies *« Elles peuvent aussi conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement. (...) elles peuvent apporter leur concours technique aux collectivités territoriales et*

---

<sup>14</sup> Article R112-1-6 du code rural.

<sup>15</sup> Article D112-1-11 du code rural.

<sup>16</sup> Loi n°80-502 du 4 juillet 1980.

<sup>17</sup> En 1999, l'Etat enjoint également les Safer à ouvrir leurs conseils d'administrations à des « personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux, à caractère rural », sans rendre cela obligatoire.

<sup>18</sup> Le concours technique aux communes apparaît comme une mission des SAFER en 1985, mais ce rôle est alors limité aux zones de montagne.

*aux établissements publics qui leur sont rattachés, pour la mise en œuvre d'opérations foncières et, notamment, des droits de préemption dont ces collectivités ou ces établissements sont titulaires » (Loi n°90-85 du 23 janvier 1990). L'articulation entre l'action de la SAFER et les projets urbains est précisée en 1992 (loi du 12 décembre) : « L'aménagement foncier rural (...) contribue également à l'aménagement du territoire communal défini par les documents d'urbanisme opposables aux tiers ». Progressivement, les missions de la SAFER sont plus explicitement encore intégrées dans une politique intersectorielle de contribution au développement durable des territoires « Des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent être constituées pour contribuer, en milieu rural, à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural ». Parallèlement, l'Etat impose une ouverture croissante des conseils d'administration des SAFER aux collectivités territoriales et locales. Contrairement aux commissions départementales d'orientation de l'agriculture, la composition du conseil d'administration des SAFER est peu définie par l'Etat. A partir de 1980, la loi précise que les conseils d'administration des SAFER doivent prévoir la présence d'un représentant du Conseil Général, mais l'Etat n'oblige pas alors à une ouverture plus importante aux collectivités territoriales. Cette ouverture est rendue obligatoire en 1992, les conseils d'administration des SAFER doivent alors comprendre « un quart au moins de leurs membres, de représentants des conseils régionaux, généraux et municipaux de leur zone d'action » (Loi 92-1283). En 2000, ce ratio passe à un tiers (Ordonnance n°2000-912 du 18 septembre 2000).*

Outre leurs fonctions initiales d'amélioration des structures des exploitations, puis de protection de l'environnement et de concours aux projets d'aménagement des collectivités, à partir de 1999 les SAFER se voient conférer un rôle d'observation du marché foncier et de communication. Il s'agit en particulier de produire et de diffuser une connaissance relative à la consommation de l'espace agricole. Cette disposition traduit d'une part l'émergence de la diminution des surfaces de terres arables comme un problème environnemental au cours de la décennie 2000, et d'autre part un rôle nouveau attribué aux instances du contrôle des structures : celui de participer à la production et à la diffusion d'une connaissance locale sur l'interdépendance entre dynamiques foncières urbaines et agricoles. Ainsi les structures mises en place dans le cadre de la politique de cogestion des années 1960 -1970 sont réinvesties et transformées dans le contexte contemporain. Elles deviennent des instances de débat plus ouvertes - certains proposent de qualifier la CDOA de parlement agricole (Rémy 2004) -, dont les fonctions sont élargies à la production et à la diffusion d'une connaissance territoriale relative au partage de l'espace, ainsi qu'à la production de normes professionnelles renouvelées relatives en particulier à l'intégration des enjeux environnementaux dans le métier d'agriculteur. Cette transformation prend place dans un contexte de mutation des cadres institutionnels et politiques de l'aménagement du territoire, des modes de gouvernance des projets à l'échelle des communes et intercommunalités. Des dispositifs d'action publique locaux ouverts et composites semble se dessiner où projets et scènes de travail s'entrecroisent autour d'enjeux fonciers à l'interface entre dynamiques agricoles et urbaines.

\* \* \*

Depuis vingt ans, la terre agricole se voit donc conférer des valeurs multiples : terre productive, elle est aussi le support du développement urbain, un espace pour le développement de pratiques de loisir et résidentielles renouvelées, ou encore l'écrin de ressources naturelles à préserver. Le paradigme en émergence pose ainsi la terre agricole comme un bien à préserver, dont l'exploitation doit viser des objectifs différenciés, pour lesquels les exploitants peuvent mettre en œuvre des stratégies d'entreprise contrastées. Accompagnant ce changement de paradigme, des réformes politiques majeures tant dans le champ de l'aménagement que de l'agriculture ont marqué les années 1990. Les années 2000 sur lesquelles portent mes travaux apparaissent ainsi comme un moment de mise en œuvre de cette nouvelle donne politique. Comment dans ce contexte les acteurs politiques et professionnels envisagent-ils les enjeux fonciers ? Qu'est ce qui fait débat dans l'espace public aujourd'hui ? Ces questions sont l'objet de la partie suivante.

#### **4. Le débat politique et professionnel national aujourd'hui : accord sur les orientations et débat sur les procédures**

Le champ des questions foncières agricoles telles qu'elles sont formulées dans l'espace public aujourd'hui est particulièrement étendu :

*« Le foncier agricole constitue une ressource naturelle non renouvelable. Il est soumis à une forte pression de l'artificialisation, notamment en zone périurbaine où se concentrent 40% des surfaces agricoles cultivées. 60 000 ha de terres agricoles sont ainsi artificialisés chaque année. » (FNSEA, 2008<sup>19</sup>)*

*« Si l'espace rural intéresse nos concitoyens, cet intérêt entraîne aussi des attentes nouvelles en termes d'aménagement ou de préservation des milieux » (Loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, 2005, exposé des motifs)*

*« En Europe, l'accès à la terre est l'un des freins majeurs à l'installation de jeunes en agriculture paysanne : une ferme disparaît toutes les trois minutes au profit de l'agrandissement de quelques-uns. Cet obstacle concerne non seulement l'installation des jeunes mais aussi la survie d'une agriculture en zone périurbaine (...) » (Confédération Paysanne, 2009<sup>20</sup>)*

Dans une première approche, attardons nous sur la façon dont le syndicat agricole majoritaire -la FNSEA- et l'Etat formulent les enjeux relatifs au foncier agricole. Deux constats fondent les positions professionnelle et politique. D'un côté la forme dominante du développement des villes -l'étalement- est envisagée comme un problème majeur. *« Des tendances lourdes et négatives sont trop souvent à l'œuvre dans les villes comme elles le sont sur le territoire en général : ségrégation*

---

<sup>19</sup> Extraits de la déclaration d'intention « Agir pour protéger le foncier agricole » élaborée à l'occasion du colloque « Protéger plus pour développer mieux », organisé par la FNSEA le 23 octobre 2008 à Paris et signée par la FNSEA, ainsi que 5 organisations représentant les collectivités locales : l'assemblée des départements de France, l'association des maires de France, l'association des maires des grandes villes de France, l'association des maires ruraux de France, la fédération des maires des villes moyennes.

<sup>20</sup> Extrait du site internet confédération paysanne, consulté le 15 juillet 2009.

*sociale et spatiale, repli et confrontation, opposition entre urbain et rural. (...) C'est souvent par la ville que la société se donne à voir, que les inégalités se lisent. Les logements, les quartiers, les bâtiments, les rues et les équipements durent des décennies voire des siècles. Si leur influence est diffuse, la durée la rend significative. Elle l'est d'autant plus que l'éclatement des fonctions centrales, la dispersion et la ségrégation de l'habitat, le coût des déplacements, la pollution et les nuisances, brisent progressivement les mécanismes qui contribuaient à faire de la ville un terrain d'intégration sociale. » (Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Logement, 2000<sup>21</sup>). Aux enjeux sociaux de l'évolution des formes d'urbanisation, la FNSEA ajoute des enjeux qu'elle qualifie d'environnementaux : « l'artificialisation des terres est une source incontestée de dégradation de l'environnement. » (FNSEA, 2008<sup>22</sup>). D'un autre côté, en même temps que les villes s'étendaient du fait de logiques résidentielles renouvelées, des attentes citoyennes relatives à l'espace rural et périurbain, se sont affirmées. Elles concernent la qualité de l'environnement, les paysages, le cadre de vie, le maintien de l'emploi et la création de richesses.*

La réponse à ces attentes et la gestion de la dynamique urbaine sont envisagées sous l'angle du partage entre d'une part l'espace agricole et naturel, essentiellement occupé par l'agriculture, et d'autre part l'espace urbain. C'est la revendication de la FNSEA : il faut « maîtriser l'étalement urbain, endiguer le mitage et lutter contre le gaspillage de foncier » (FNSEA, 2008<sup>23</sup>). C'est aussi l'objectif de l'Etat : « le maintien de l'activité agricole et la préservation de la nature en périphérie des villes sont indispensables pour maîtriser l'étalement urbain, protéger le cadre de vie des résidents et assurer un aménagement du territoire équilibré » (Loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, 2005, exposé des motifs). L'espace agricole et naturel, souvent considéré comme un ensemble peu différencié, doit être le siège d'usages divers. En cela, le syndicat agricole comme l'Etat relaient le concept européen maintenant largement adopté de multifonctionnalité de l'agriculture. « L'agriculture, composante structurelle de nos territoires, est une activité économique majeure, créatrice de richesse et d'emploi, source de dynamique économique et sociale des territoires ruraux. Elle joue également un rôle actif dans la gestion des problématiques liées à la ressource en eau, la biodiversité, l'énergie et les déchets, dans l'entretien des paysages ouverts, et dans la préservation des risques naturels » (FNSEA, 2008<sup>24</sup>). Le législateur semble entériner ce rôle « [les agriculteurs] sont de plus en plus sollicités comme gestionnaires de l'espace rural et fournisseurs d'aménités pour la qualité de l'environnement, des paysages et du cadre de vie, dans la mesure où les surfaces agricoles représentent plus de la moitié du territoire national » (Loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, 2005, exposé des motifs).

---

<sup>21</sup> Brochure "Solidarité et renouvellement urbains", Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Logement, Secrétariat d'Etat au Logement, janvier 2000

<sup>22</sup> Déclaration d'intention « Agir pour protéger le foncier agricole », colloque « Protéger plus pour développer mieux », FNSEA, 23 octobre 2008, Paris.

<sup>23</sup> Déclaration d'intention « Agir pour protéger le foncier agricole », colloque « Protéger plus pour développer mieux », FNSEA, 23 octobre 2008, Paris.

<sup>24</sup> Déclaration d'intention « Agir pour protéger le foncier agricole », colloque « Protéger plus pour développer mieux », FNSEA, 23 octobre 2008, Paris.

Pour le syndicat majoritaire comme pour le législateur, la question du foncier et de son bon usage semble avant tout renvoyer à son partage entre la ville et l'agriculture. Leurs évaluations des dynamiques territoriales contemporaines convergent : l'étalement urbain est un problème du point de vue des nouvelles formes urbaines, de la perte d'espace pour l'agriculture et de l'environnement. Il faut donc préserver l'espace non-urbain. L'agriculture est chargée de veiller à son exploitation de façon à répondre à la fois aux enjeux de production, de cadre de vie et environnementaux qui s'y concentrent aujourd'hui.

Des dispositions législatives récentes visent à relever ces défis (les lois relatives au développement des territoires ruraux, puis d'orientation agricole sont respectivement promulguées en 2005 et 2006). Il s'agit, d'une part de « *maîtriser l'étalement urbain* » et « *contribuer à l'équilibre entre usages de l'espace rural* », et d'autre part de faciliter l'évolution des entreprises agricoles (Loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, 2005, exposé des motifs).

Le premier objectif, consensuel, se traduit par la proposition d'outils nouveaux et de modalités d'élaboration de l'aménagement du territoire renouvelées<sup>25</sup>. Ces outils et procédures doivent être mises en œuvre par les collectivités locales (Conseils généraux, communes et intercommunalités essentiellement). La mise en œuvre de ces orientations et, en particulier, les modalités de prise en compte de l'agriculture sont l'objet d'un débat important porté par les organisations professionnelles agricoles. « *Les agriculteurs sont des acteurs incontournables du territoire qu'il est fondamental de consulter, au même titre que d'autres acteurs lors de projets d'aménagement du territoire (...) La stabilité et l'articulation cohérente entre différents documents de planification sont des préalables indispensables (...) l'aménagement du territoire implique une approche locale prenant en compte la diversité des territoires (...) Les documents d'urbanisme sont élaborés en s'appuyant notamment sur des diagnostics agricoles précis, en lien avec les chambres d'agriculture (...) La pérennité de l'agriculture en zone périurbaine passe par la définition de règles partagées sur l'aménagement et le devenir de ces zones. Les agriculteurs et les citoyens, ainsi que tous les autres usagers de l'espace, doivent définir les conditions de leur vie commune* » (FNSEA, 2008<sup>26</sup>). Les responsables agricoles revendiquent également le renforcement de certains outils professionnels dans la gestion de l'enjeu de préservation de l'espace agricole et naturel : les SAFER.

Le second objectif, l'accompagnement de l'évolution des exploitations agricoles, est motivé par l'enjeu d'adaptation aux évolutions sociologiques de l'agriculture, aux évolutions économiques des marchés et à l'émergence de nouvelles attentes citoyennes. Il relève également de la mise en œuvre française d'une orientation énoncée dès le début des années 1990 par la Commission

---

<sup>25</sup> La Loi relative aux solidarités et renouvellement urbain (2000), dite loi SRU, réforme les procédures de planification d'aménagement et d'urbanisme : elle crée les SCOT (Schémas de cohérence territoriale), les PLU (plans locaux d'urbanisme). La loi relative au développement des territoires ruraux (2005) introduit en particulier les PAEN (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains).

<sup>26</sup> Déclaration d'intention « Agir pour protéger le foncier agricole », colloque « Protéger plus pour développer mieux », FNSEA, 23 octobre 2008, Paris.

Européenne. « *L'agriculture française s'est développée à partir du modèle de l'exploitation agricole familiale à deux unités de travail, où patrimoine privé et capital d'exploitation étaient étroitement liés. La diversité croissante des exploitations agricoles aujourd'hui, la nécessité de créer des unités économiques autonomes et pérennes où un ou plusieurs associés se réunissent autour d'un projet d'entreprise rendent nécessaire l'adaptation du statut de l'exploitation. (...) La constitution d'unités économiques pérennes passe par le développement de formes sociétaires, organisées autour d'un petit nombre d'associés, qui peuvent ne pas avoir de liens familiaux entre eux.* »<sup>27</sup> « *Plusieurs mesures favorisent l'agriculture de groupe afin de répondre à une évolution souhaitable des formes sociétaires en lien avec l'évolution des structures agricoles* »<sup>28</sup>. Ces orientations se traduisent par des évolutions notables des règles relatives à l'accès et à la cession de foncier au niveau des exploitations (évolution des rapports entre acquéreur et cédants, entre fermiers et propriétaires<sup>29</sup>) et par un assouplissement des dispositifs de contrôle des évolutions des structures agricoles<sup>30</sup>. Ainsi la gestion de la terre entre agriculteurs évolue, mais ni ces orientations ni ces dispositions ne sont un axe important de travail et/ou de mobilisation pour la FNSEA<sup>31</sup>. Si pour le syndicat majoritaire ces évolutions font peu débat, cela n'est pas le cas d'autres organisations professionnelles. L'évolution des structures agricoles, le contrôle de ces évolutions et les rapports entre fermiers et propriétaires sont des objets importants d'opposition au sein du monde agricole<sup>32</sup>.

Ainsi, à l'échelle nationale, les acteurs professionnels et politiques envisagent aujourd'hui les enjeux fonciers dans deux perspectives. La terre agricole apparaît comme une ressource menacée par l'urbanisation qu'il convient de préserver pour des motifs environnementaux et de développement des territoires ruraux ; la terre agricole apparaît aussi comme un facteur d'évolution des entreprises agricoles, dont il convient de garantir l'accès à certains agriculteurs. Les règles relatives au contrôle et à l'usage du foncier évoluent. Devant ces enjeux renouvelés, devant ces règles modifiées, un débat émerge sur les modalités de gestion de la terre, qui mobilise en particulier divers courants professionnels agricoles et des collectivités locales. L'objet de la thèse - l'analyse des modalités d'élaboration des choix locaux relatifs à la gestion de la terre -

---

<sup>27</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, exposé des motifs.

<sup>28</sup> Loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, 2005, exposé des motifs.

<sup>29</sup> La loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole prévoit la création d'un fonds agricole, la création d'un bail cessible, la possibilité de faire évoluer le statut du fermage. La loi relative au développement des territoires ruraux (2005) vise à encourager les formes sociétaires d'agriculture de groupe, l'installation hors cadre familial et la pluriactivité.

<sup>30</sup> La loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole vise à « simplifier » et « assouplir » le contrôle des structures. La loi relative au développement des territoires ruraux (2005) limite les procédures de contrôle des structures dans le cadre de l'agriculture sociétaire.

<sup>31</sup> Les programmes et rapports d'orientation des congrès de la FNSEA depuis 2000 attestent de cela. Notons cependant que le congrès de la FNSEA de 2003, intitulé « *La ruralité, une chance pour la France. Une agriculture forte dans un monde rural dynamique* », envisage la question de l'évolution des formes sociales de l'entreprise agricole. Certaines revendications seront reprises dans les lois successives de 2005 et 2006. Mais la question du partage de la terre entre exploitations n'est pas posée, ni en terme de dispositif de régulation, ni en terme d'orientation.

<sup>32</sup> Ces différences d'orientation et la façon dont elles sont débattues localement seront analysées dans la deuxième partie de la thèse.

apparaît donc ancré dans le débat public contemporain. La partie suivante vise également à situer cet objet, mais cette fois, dans le champ scientifique : en quoi cette façon d’aborder les enjeux fonciers agricoles s’inscrit-elle dans la continuité de travaux de sciences sociales antérieurs ?

## **5. La question foncière pour les sciences sociales, rétrospective et actualité**

Le regard scientifique sur les questions foncières a notablement évolué depuis 50 ans, accompagnant en cela les transitions sociales et économiques à l’œuvre, nous l’avons vu. Pourtant, des questionnements relativement anciens demeurent et sont aujourd’hui réactivés, en particulier à propos des territoires périurbains qui font figure d’espaces laboratoires des transformations socio-économiques à venir.

### ***Analyser les rapports entre agriculture et propriété foncière***

Dans le texte qu’il publie en 1973, Pierre Coulomb illustre le regard porté par la communauté scientifique sur les rapports entre propriétaires et exploitants dans les années 1960 et 1970. Il propose avant tout une interprétation du mécanisme d’éviction de la grande propriété. Ce faisant, il identifie cinq systèmes fonciers locaux qui qualifient des rapports différenciés entre propriétaires et exploitants, des modes de valorisation économique de la terre et les conditions de transmission du patrimoine foncier contrastés selon les régions françaises (Coulomb 1988). Un système foncier caractérisé par la domination des grands propriétaires se maintient tardivement dans l’Ouest de la France, puis évolue vers un système fondé sur l’exploitation familiale en faire-valoir direct. Cette transition entre systèmes fonciers est analysée sous l’angle de l’évolution des rapports économiques et sociaux entre propriétaires et exploitants, entre propriété et agriculture. Pierre Coulomb montre en particulier qu’au-delà de la rentabilité économique de l’investissement foncier, c’est l’enjeu social d’accès à la terre qui explique les évolutions des marchés fonciers : *« Du fait du caractère décisif que peut avoir pour un exploitant agricole, l’exercice du droit de propriété pour son maintien en activité dans la branche agricole, on conçoit que la lutte pour l’obtention de ce droit puisse l’amener à accepter un prix sans commune mesure avec la productivité marginale à l’hectare de terre qu’il convoite »* (Coulomb, 1973). Il analyse alors la rente foncière (différence entre le prix consenti par les agriculteurs pour acquérir la terre et sa valeur productive) comme un rapport social : *« pour pouvoir utiliser le sol, il faut payer quelque chose à quelqu’un »* (Coulomb, 1973). Avec la disparition des grandes propriétés foncières, c’est la nature de la rente foncière qui change, non pas son existence. Cette rente devient un prélèvement sur le travail des exploitants qui se réalisera le plus souvent sous forme d’un revenu pour la retraite. Ainsi, étant donné le caractère familial de la transmission de la terre et des exploitations agricoles, cette rente devient structurante des rapports sociaux au sein des familles agricoles et entre générations d’agriculteurs.

Or ce qui se transforme avec l’adoption du statut du fermage, c’est un déplacement des modes de sécurisation du foncier de l’exploitation. L’enjeu n’est plus de posséder la terre mais d’obtenir un bail et de contrôler collectivement les conditions de transmission des baux et de fixation des prix des fermages. Ce déplacement s’accompagne d’évolutions sociales qui modifient les rapports de

force entre groupes : les exploitations s'agrandissent alors que les propriétés se morcellent, les propriétaires ont individuellement moins d'influence sur l'évolution des exploitations ; les syndicats d'exploitants obtiennent des positions fortes dans les dispositifs du contrôle des structures contrairement aux organisations de propriétaires. Nicole Croix (1992) prolonge les travaux de Pierre Coulomb en analysant cette transition, en particulier pour l'Ouest armoricain. Pourtant les travaux se font rares pendant plusieurs décennies. Dans un contexte où les propriétaires ont peu d'influence tant sur l'évolution de la production agricole qu'au sein des instances politiques et professionnelles, l'enjeu de comprendre les rapports entre propriété et agriculture s'amenuise. La question de la propriété semble alors relever avant tout de la gestion d'un patrimoine familial (Bessière 2008).

Cette question est réactivée aujourd'hui, en particulier près des villes. L'arrivée de nouveaux acheteurs de terres agricoles, l'espérance de plus-value liée à l'urbanisation des terres et l'augmentation de leur prix transforment les rapports entre propriété et agriculture. Plusieurs travaux récents ont rendu compte des stratégies des exploitants et de celles de propriétaires fonciers près des villes. Gisèle Vianey montre que malgré la diversité de leurs stratégies d'exploitation, les exploitants se caractérisent tous par une volonté de stabiliser leur foncier. Ainsi, dans un contexte de précarisation de l'accès à la terre par la location (les baux oraux peuvent être fréquents près des villes), ils tendent à acheter la terre (Vianey 2005a; Vianey 2005b). En revanche, les stratégies des propriétaires se différencient avant tout selon qu'ils sont d'anciens agriculteurs ou des propriétaires notables urbains. Alors que ces derniers tendent à stabiliser leurs baux à long terme, les propriétaires anciens agriculteurs ou descendants d'agriculteurs tendent à refuser de contracter des baux, ils peuvent aussi retirer leur terre de l'usage agricole (Jarrige 2003). Ils mettent ainsi les agriculteurs en concurrence forte pour l'accès à la terre. Tout l'enjeu pour ces derniers est de trouver une légitimité à leurs yeux pour être le mieux placé possible sur le marché foncier. Cette légitimité –Françoise Jarrige parle de confiance- semble d'autant plus facile à obtenir que l'exploitant a des pratiques bien acceptées par les riverains (Vianey 2005a), ou que l'exploitant est anciennement installé dans la localité (Jarrige 2003). Ainsi près des villes, les propriétaires semblent reconquérir une aptitude à orienter l'usage agricole de la terre en développant des stratégies d'évitement du statut du fermage et du fait de la concurrence forte qui s'exerce entre agriculteurs pour l'accès à la terre. Pour les exploitants, accéder à la terre et sécuriser leur foncier ne relève plus – seulement – de stratégies d'acquisitions au long de la carrière et de valorisation / transmission dans le cadre d'une succession à la retraite. Il s'agit aussi de composer avec des propriétaires dont les stratégies de valorisation se différencient près des villes. Malgré l'invention au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle d'un dispositif professionnel de sécurisation des contrats de location entre agriculteurs et propriétaires d'une part et de contrôle de la transmission du foncier d'autre part, les dynamiques sociales locales et économiques près des villes tendent à redevenir difficiles pour les exploitants et suscitent, à un demi-siècle d'intervalle, de nouvelles mobilisations pour une évolution de la gestion de l'accès au foncier.



## ***Structures foncières des exploitations et transformation des modèles professionnels en agriculture***

Des travaux assez nombreux se sont attachés à comprendre la façon dont individuellement les acteurs intègrent le phénomène urbain dans leurs stratégies, en particulier à partir des années 1990. Ces travaux montrent que les processus de concentration des terres agricoles au sein de grandes exploitations sont favorisés près des villes alors que dans le même temps des exploitations relativement intensives s'y développent également, associant parfois production et circuits de commercialisation courts. Quelques observateurs notent également le développement d'une agriculture de loisir (hobby farming) ou à temps partiel (Bertrand et al. 2005a; Donadieu 1998; Fleury 1996; Fleury et al. 1996; Jarrige 2003; Jouve et al. 2003; Soulard et al. 2009). Ces travaux visent en général à rendre compte de l'évolution des logiques individuelles des agriculteurs dans un contexte foncier, social et économique spécifique. Pourtant ce qui me semble le plus intéressant ici, c'est le constat réitéré d'une différenciation accrue de la profession agricole dans le périurbain. Une diversité de modèles structurels d'exploitation s'y développe (Bryant et al. 1992; Soulard et al. 2009). Mais si ces travaux analysent finement les logiques individuelles qui contribuent à un certain partage de la terre, ils envisagent peu les causes et les conséquences organisationnelles de ce processus. Comment interpréter cette dynamique d'éclatement des modèles professionnels dans le cadre du dispositif professionnel de régulation de l'accès à la terre ? Quelles en sont les conséquences sur les formes d'organisation de la profession agricole ?

## ***Analyser les dynamiques de changement à l'échelle des territoires***

D'autres travaux à partir des années 2000, adoptent une approche par les territoires. Ce sont le plus souvent des économistes et des géographes qui portent ce genre de questionnement : ils visent d'abord à qualifier la diversité des dynamiques d'évolution des espaces agricoles selon les territoires (Jarrige 2003) ; et ensuite à analyser ce qui explique la plus ou moins bonne résistance de l'agriculture au phénomène urbain. Dans le cas montpelliérain, l'existence de garrigues, espaces de repli à la fois pour l'agriculture et pour la ville explique largement le maintien de la surface agricole exploitée dans le périurbain. D'autres facteurs sont identifiés, comme la nature de l'occupation agricole des sols (Géniaux et al. 2003; Jouve et al. 2003), le dynamisme et l'audience des organisations professionnelles locales ou encore le mode de faire-valoir dominant de la terre agricole (Tolron 2005).

Les travaux sociologiques se font plus rares. Citons cependant des travaux menés en Rhône-Alpes par Cécile Bernard, Annie Dufour et Marie-Alix Angelucci qui montrent que la diversification des modèles professionnels agricoles dans le périurbain s'accompagne d'une différenciation des formes de sociabilité locales des producteurs. Si des groupes professionnels locaux demeurent, certains producteurs développent des formes de multi-appartenance variées : engagement dans les organisations professionnelles, développement de relations directes avec les clients et les voisins non agriculteurs, engagement dans le cadre d'associations locales, agricoles ou non et engagement municipal (Bernard et al. 2005). Ces travaux s'inscrivent dans la lignée de

réflexions fréquentes sur les conditions sociologiques de l'évolution des modèles professionnels en agriculture. Ils portent dans les années 1990 et 2000 sur la prise en charge de nouvelles fonctions par les agriculteurs (Candau et al. 2005; Darré et al. 1989a; Lémery 2003). Les logiques structurelles et foncières sont de fait peu décrites.

### ***Analyser les rapports de pouvoir au sein des collectivités rurales ou périurbaines***

Une quatrième perspective de recherche porte sur le pouvoir des agriculteurs et des propriétaires terriens dans les institutions politiques et professionnelles et dans les communautés rurales. Cette perspective est très classique en sociologie rurale, elle a été notamment portée dans les années 1970 et 1980 par Pierre Coulomb à propos des rapports sociaux entre propriétaires et fermiers (Coulomb 1988).

Dans cette lignée, quelques travaux ont porté depuis sur la place des agriculteurs au sein des municipalités. On observe en particulier une diminution du nombre de maires agriculteurs (Conord 2008; Nevers 1990). Alain Faure note que *« les années 50 sont donc principalement le théâtre de la lente séparation entre le territoire rural et le secteur agricole. La politique agricole n'est pas du ressort de la commune rurale et la politique communale n'est pas le niveau où se gèrent les problèmes des agriculteurs »* (Faure 1992). Et progressivement, le rôle des élus agriculteurs des municipalités tend à être relégué à la gestion de la voirie rurale (Thareau 2007). D'autres travaux ont précisé le rôle des institutions, qu'elles soient syndicales ou publiques, dans la gestion des territoires ruraux. Ainsi, en légitimant les municipalités pour la mise en œuvre de projets d'aménagement sur les marais dans les années 1970, l'Etat donne des moyens aux agriculteurs de peser sur des processus politiques jusqu'à présent orientés par les syndicats de propriétaires (Billaud 1986).

Cette perspective se renouvelle aujourd'hui avec une attention particulière portée aux voies de représentation des intérêts des agriculteurs ou de l'agriculture dans l'élaboration des politiques locales. Les recherches récentes relatives aux espaces périurbains ont adopté une problématique d'économie politique des milieux locaux (Bryant 1997). Les approches analytiques développées sont assez convergentes : il s'agit de rendre compte de l'évolution des rôles assignés à l'agriculture par et à travers les politiques locales (les politiques analysées sont fréquemment les Schémas directeurs et SCOT, les plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme, ou d'autres actions plus ponctuelles de soutien à un type de projet agricole). Il s'agit également d'analyser les modes de relation entre les autorités légitimes locales (au premier rang desquelles figurent les communes et les intercommunalités) et la profession agricole.

### **Une approche par les rôles attribués à l'agriculture.**

Malgré la diversité des situations locales (Tolron 2005), les auteurs observent partout une évolution de la façon dont sur chaque agglomération l'agriculture est prise en compte depuis les années 1970 (Bacconnier-Baylet 2007; Bacconnier-Baylet et al. 2005; Bertrand et al. 2005b; Dufour et al. 2003; Duvernoy et al. 2005; Fleury 2003; Fleury et al. 2003). Jean-Jacques Tolron (2005) propose de synthétiser l'ensemble des fonctions territoriales de l'agriculture autour de trois types : la fonction économique, la *« fonction spatiale qui reconnaît à l'agriculture la qualité*

*d'outil de gestion de l'espace* » (coupure d'urbanisation, ou réserve d'espace) ; la « *fonction symbolique, paysagère et d'identification à un terroir* ». Les fonctions économique et/ou spatiale de l'agriculture étaient souvent considérées dans les politiques locales des années 1970 et 1980. Aujourd'hui, les trois types de fonction sont souvent articulés. Malgré tout, plusieurs auteurs notent la diversité des formes de représentations du territoire et du rôle de l'agriculture qui résultent des processus locaux de concertation. Ces processus délibératifs ne produisent pas le même genre d'argumentations. Nadine Souchard (Souchard 2000) montre par exemple que les occasions successives de débat relatives à l'aménagement du territoire autour de Rennes ont abouti à des argumentations du registre de la société civile : les parti-prenantes de ces délibérations tendent à développer une vision environnementaliste des espaces naturels et agricoles périurbains, l'agriculture endossant ainsi un rôle de préservation des ressources territoriales. En revanche, les débats relatifs à l'aménagement du territoire autour de Grenoble s'ancrent dans le registre de la « *cité marchande* » (l'auteur se réfère ici aux travaux de Boltanski et Thévenot). Les enjeux d'écoulement des produits locaux et de diversification récréative pour l'agriculture y sont centraux.

### **Une analyse de la participation et de l'engagement d'acteurs dans les processus de construction des politiques locales.**

L'analyse des modes de représentation des enjeux agricoles dans l'élaboration des politiques locales des années 1970 est rare. Quelques travaux identifient le rôle moteur d'élus de petites communes, souvent non-agriculteurs, dans l'émergence d'une réflexion sur l'agriculture dans les projets d'aménagement (Bertrand et al. 2005b; Souchard 2003). Aujourd'hui, la participation des agriculteurs à l'élaboration des politiques locales semble s'institutionnaliser sur la plupart des agglomérations étudiées : à travers la mise en place de commissions mixtes élus-agriculteurs aux échelles des agglomérations (Bacconnier-Baylet et al. 2005; Bertrand et al. 2005b; Souchard 2003), à travers le développement de relations entre intercommunalités et Chambres d'agriculture (Dufour et al. 2003; Duvernoy et al. 2005). Mais parallèlement, certains auteurs notent que les modalités de travail entre élus et agriculteurs se diversifient (Dufour et al. 2003).

De manière générale, ces travaux sont sous-tendus et confortent l'hypothèse selon laquelle les évolutions de la construction et du contenu des politiques locales sont liées à la façon dont l'Etat distribue les pouvoirs, mais également, à la façon dont localement des acteurs se saisissent de ce cadre. Les dispositifs délibératifs promus par les politiques publiques sont à la fois l'occasion de créer de nouvelles formes de coopérations locales, et le produit des systèmes sociaux locaux leur préexistant (Lascoumes et al. 1998; Souchard 2000). Ainsi, malgré l'existence de cadres procéduraux imposés par l'Etat, qui fixe les contours de l'objet et des modalités de la concertation locale, on observe une **forte diversité des processus sociaux locaux à l'œuvre**. Par exemple, Nadine Souchard observe à propos des schémas successifs d'aménagement et de développement du territoire des agglomérations rennaise et grenobloise, deux formes différenciées de prise en compte de l'agriculture. Dans la région rennaise, dans les années 1970-1980, la réflexion sur l'agriculture est le fait de communes périphériques au sein desquelles les agriculteurs ont peu de pouvoir. Progressivement, des liens se tissent entre ingénieurs des

agences d'urbanisme et de la chambre d'Agriculture, et finalement, la représentation de l'agriculture dans les débats relatifs à l'aménagement du territoire s'institutionnalise avec la mise en place d'un partenariat entre agglomération et Chambre d'agriculture. Le processus social est tout autre autour de Grenoble, où des élus agriculteurs jouent tôt un rôle majeur dans l'émergence de la question agricole dans les débats locaux relatifs à l'aménagement. Ils promeuvent la création d'une association d'élus : l'ADAYG, qui constitue d'abord une voie de représentation de l'agriculture qui contourne les organisations professionnelles traditionnelles. La Chambre d'agriculture ne sera associée que dans les années 1990. Ces travaux relatifs à l'aménagement du territoire amènent un autre constat : l'agriculture est un objet de débat qui n'est pas systématiquement porté par les organisations professionnelles agricoles « représentatives » : syndicats, chambres d'agriculture (Souchard 2000; Souchard 2003). Les voies de représentation de l'agriculture peuvent donc être diverses et évolutives : élus de petites communes, élus agriculteurs, responsables professionnels...

Ces travaux questionnent peu la prise en compte de la diversité de l'agriculture. En revanche c'est une question mieux traitée dans le cadre de l'analyse des dispositifs agri-environnementaux. Les auteurs montrent ici que ce sont des scènes de redéfinition des hiérarchies professionnelles (Candau et al. 2005; Rémy 2004). L'émergence de ces dispositifs participe globalement de l'ouverture d'un espace de discussion relatif à l'agriculture avec les agriculteurs et leurs représentants, mais aussi des élus locaux, des environnementalistes, des associations locales diverses. Ces travaux permettent de montrer en quoi le dispositif de mise en œuvre locale de la politique agricole, fondé sur la cogestion entre l'Etat et la profession établie se transforme : les scènes locales de travail s'ouvrent à une diversité d'acteurs d'une part, et d'autre part l'objet même du travail change de nature. Il ne s'agit plus là de mettre en œuvre une politique dont les orientations seraient clairement établies à l'échelle nationale, mais de produire localement une redéfinition de normes professionnelles. Jacques Rémy propose de qualifier ce nouveau dispositif d'action publique localisé de « co-institution d'un système de normes ». Ces résultats font peu débat à propos d'objets environnementaux. En revanche la question de l'évolution des modes de régulation de l'accès à la terre à travers ce dispositif hérité de la cogestion n'est pas traitée.

Les questions foncières ne sont plus au cœur des recherches en sciences sociales. Les recherches sur les systèmes fonciers, et en particulier sur la transmission de la terre et les rapports entre propriétaires et exploitants sont devenues rares. Il semble y avoir un certain délaissement également de questionnements sur la façon dont la diversification de l'agriculture interfère avec le fonctionnement de la profession agricole. Les questions foncières sont cependant réactivées dans le périurbain, sous des angles assez variés. Souvent les travaux sont engagés dans une perspective économique, géographique ou politiste. La perspective de recherche que j'entends adopter s'inscrit dans la continuité de travaux de sociologie politique relative à l'élaboration des dispositifs de gestion de la terre (investie par de nombreux auteurs dans les années 1970-1980, dont en particulier Pierre Coulomb et Pierre Muller). Elle articulera, à l'échelle locale, un questionnement sur les effets de la diversification de l'agriculture sur le fonctionnement de la profession, et une analyse de la place de la profession dans les processus politiques.

## Conclusion

Jusqu'au années 1970, les questions foncières ont largement mobilisé tant les acteurs sociaux que les chercheurs, cela s'est traduit par des mobilisations paysannes d'envergure dans les années 1960. Ces mobilisations participent de l'émergence d'un dispositif de cogestion entre Etat et profession pour le traitement des enjeux fonciers. Les jeunes agriculteurs de la FNSEA imposent alors leur vision de la régulation souhaitable de l'accès à la terre, *« par de nombreuses lois, mais aussi décrets et règlements très détaillés [les jeunes dirigeants de la FNSEA vont pouvoir] appuyer sur la loi leur autorité locale. Chacun de ces textes substitue l'autorité de cette couche d'agriculteurs aux pouvoirs des autres couches sociales : lois sur les structures foncières (contre le pouvoir de la petite ou de la grande propriété)... »*. *« La cogestion est ensuite un contrôle politique de l'application de la loi »*. Les leaders dirigeants du CNJA et de la FNSEA siègent dans de nombreuses commissions nationales et départementales. Cela *« débouche sur un véritable contrôle social du développement agricole, exercé par une oligarchie »* (Coulomb 1990a). Ce moment historique, largement analysé, marque l'abandon d'un système socio-foncier que Pierre Coulomb avait alors qualifié de corporatisme organique des grands propriétaires, il traduit la transition entre deux paradigmes : la propriété de la terre était au fondement de la hiérarchie sociale au sein des communautés rurales, elle devient avant tout le support de l'acte de production agricole.

A partir des années 1990, les enjeux environnementaux renouvellent l'intérêt des chercheurs pour les questions foncières. Ils décrivent et accompagnent un processus de transformation du paradigme foncier : la terre devient l'objet d'usages multiples qu'il s'agit d'articuler, les agriculteurs se voient conférer un rôle de préservation de l'environnement à intégrer à leurs pratiques productives. Ce passage à un nouveau paradigme foncier va de pair avec une transformation importante du dispositif de cogestion : d'une part, les règles relatives à l'usage de la terre ne sont pas strictement déterminées à l'échelle nationale dans une négociation entre profession et Etat, ce dernier maintient une certaine indétermination dans les manières de mettre en œuvre les politiques agro-environnementales ; d'autre part, les instances locales de mise en œuvre de la politique agricole s'ouvrent à une diversité d'acteurs, l'Etat impose localement des modalités de travail qui ne relèvent plus d'un dialogue à huis clos entre syndicat majoritaire et administration mais qui s'apparentent à une discussion entre syndicats professionnels et avec des représentants de la société civile. En ce sens, les politiques agricoles deviennent procédurales. Les chercheurs ont accompagné et observé ces processus dans le champ de l'agri-environnement. L'usage du foncier devenant le centre de la plupart des travaux, les questions relatives à la transmission et à la régulation de l'accès à la terre semblent pour un temps reléguées au second plan.

Les dynamiques urbaines réactivent l'enjeu de comprendre les modalités de régulation de l'accès à la terre. Dans un contexte de développement de l'intercommunalité, les villes étendent leur influence sur des territoires périurbains. Les concurrences pour l'accès à la terre se diversifient et s'attisent. Un nouveau dispositif de régulation de l'occupation du sol émerge, où doivent composer la profession agricole et les collectivités locales. Mais tant dans les recherches que dans

le débat public, les processus fonciers urbains sont peu reliés aux enjeux de partage de la terre entre agriculteurs.

C'est cette perspective que j'entends adopter au cours de la recherche. Mon travail portera ainsi sur la façon dont localement s'établissent les modalités de gestion de l'accès à la terre agricole. Que l'accès à la terre soit déterminé par le marché ou régulé par des dispositifs d'action publique renouvelés, cette question ne concerne plus seulement la profession et l'administration déconcentrée. Il s'agira donc de qualifier les modes de régulation émergents, à l'échelle locale, et en particulier la place qu'y tiennent la profession agricole et les collectivités locales. Je propose de les situer au regard de deux modèles opposés : un modèle de gestion publique territorialisée pluraliste, où la régulation de l'accès à la terre serait négociée dans le cadre de discussions ouvertes entre une diversité d'acteurs locaux (Duran et al. 1996 ; Lascoumes et al. 1998; Lascoumes et al. 2007 ; Latour 1999) ; et un modèle relevant d'un corporatisme à qualifier.



## Chapitre 2 : Cadre d'analyse

L'objet de cette thèse est de questionner la façon dont se transforme la régulation de l'accès au foncier agricole à l'échelle locale, et en particulier la façon dont la profession contribue à cette transformation. Il s'agit en particulier de qualifier les processus locaux au regard de deux modèles opposés de construction des politiques : le pluralisme et le corporatisme. Plusieurs axes d'analyse en découlent :

- La représentation des groupes d'intérêt : comment la profession agricole s'engage-t-elle dans le processus d'élaboration de ces politiques ? Pour cela, comment se structure la représentation de la diversité des groupes sociaux au sein de la profession ?
- La négociation d'une lecture des enjeux fonciers locaux : comment s'élaborent les orientations politiques foncières ? Assiste-t-on à la production et la négociation d'une vision des enjeux fonciers spécifiée par rapport aux contextes locaux ? Comment la profession agricole y contribue-t-elle ?
- La finalité et les effets de l'engagement professionnel : l'engagement professionnel dans les processus politiques locaux relève-t-il d'une stratégie ? Quelle en est la finalité ? Assiste-t-on à un infléchissement consécutif des politiques locales ? Inversement, la politique professionnelle de gestion de la transmission de la terre entre exploitants est-elle mise en discussion et infléchiée dans le cadre de la négociation avec les collectivités locales ?
- L'institutionnalisation du dispositif : comment la négociation locale entre autorités opère-t-elle ? Assiste-t-on ou non à une institutionnalisation des modalités de discussion entre organisations ?

Deux champs disciplinaires seront mobilisés pour traiter ces questions : la sociologie de l'action publique et la sociologie des professions.

### 1. L'élaboration des politiques foncières, apports de la sociologie de l'action publique

Les modes de gestion publique territoriaux évoluent (Duran et al. 1996). Un modèle de « *régulation croisée* » était à l'œuvre pour la majorité des politiques publiques dans les années 1960. D'un côté les politiques publiques étaient définies de manière centrale et sectorielle par l'Etat, et d'un autre côté, elles étaient mises en œuvre localement à travers des arrangements cachés entre élus locaux et administration territoriale. Les années 1990 ont été marquées par des évolutions profondes du mode de gestion publique vers un modèle « *d'institutionnalisation de l'action collective* ». La définition des problèmes et des modes de régulation sont alors pris en charge par des acteurs locaux multiples (élus, administration, associations, acteurs économiques)



à l'échelle de territoires pertinents pour la gestion de chaque problème, l'Etat assumant un rôle d'ingénierie institutionnelle : il doit rendre possible la négociation ouverte entre acteurs. Ce mode de gestion est aujourd'hui largement à l'œuvre, en particulier dans le champ de l'aménagement du territoire, même si certains auteurs font l'hypothèse que les années 2000 voient apparaître un nouveau mode de gestion publique, de « *gouvernement à distance* » (Epstein 2005).

Ces évolutions institutionnelles et politiques se sont concrétisées par des réformes qui renouvellent les processus politiques d'aménagement par un accroissement des compétences des collectivités locales et par une réorganisation des territoires politico-administratifs (voir chapitre 1). Elles permettent à ces intercommunalités de se doter de compétences accrues, en particulier en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et de préservation de l'environnement (Germain et al. 2006). Parallèlement, le dispositif professionnel de gestion de l'accès à la terre s'ouvre aux collectivités locales. Ces évolutions institutionnelles et politiques amènent à poser trois axes de travail et à souligner deux spécificités importantes à considérer.

### ***Se centrer sur le local***

Pour appréhender ce processus de territorialisation de l'action publique et dans un souci de limitation de l'objet de recherche, j'ai choisi de restreindre mon investigation à la façon dont la régulation de l'accès à la terre agricole est construite et mise en œuvre à l'échelle d'une agglomération. Ce faisant, j'écarte l'analyse de la construction des règles nationales qui encadrent l'action locale. Je ne m'intéresserai donc pas par exemple au travail de négociation qui a abouti à l'évolution des règles relatives au contrôle des structures (par exemple le fait que depuis 2006, sous certaines conditions, un propriétaire ou un membre de sa famille peut exploiter sa propriété sans devoir obtenir une autorisation de la commission départementale d'orientation agricole) ; en revanche, j'analyserai la façon dont les organisations locales ont négocié en 2006 l'évolution du schéma départemental des structures qui oriente la mise en œuvre du contrôle des structures. Je parlerai en ce sens de dispositif local.

### ***Se questionner sur l'ouverture de la discussion***

En 2001, Philippe Perrier-Cornet propose d'envisager la diversification des activités économiques, des pratiques et représentations de et sur l'espace rural à partir de la notion d'usage (Perrier-Cornet 2001)<sup>33</sup>. Dans un contexte d'accroissement des mobilités et d'étalement urbain,

---

33 L'auteur définit la notion d'usage en ces termes : « *L'espace rural est le support d'usages diversifiés. Son territoire, ses sols et l'ensemble des biens dont il est le support (...) constituent autant de ressources utilisées par différentes catégories d'agents pour satisfaire certaines fonctions que les économistes appréhendent en terme de fonctions de production de cet espace support de production, fonction de consommation de cet espace à des fins résidentielles ou récréatives. Cette approche économique des usages est moins évidente lorsque la fonction d'objectif est celle de non-usage, pour des raisons de préservation, de protection de la nature en soi ou pour le bien-être des générations futures. Les sociologues s'attachent pour leur part à décrire des figures de la campagne –campagne paysage, campagne ressource, campagne nature...- Cette notion de figure est à prendre dans un sens heuristique, comme catégorie simple de représentation qui permet de tenir des énoncés sur la dynamique des campagnes. Il nous semble qu'autour de la notion d'usage (...) on peut faire tenir ensemble ces approches en terme de fonctions et figures référées à des disciplines de sciences sociales.* »

les espaces ruraux deviennent le support d'usages de quatre types : productif, résidentiel, de plaisance et de nature. Ainsi, la façon dont la terre agricole est gérée peut concerner une diversité d'acteurs en fonction d'une diversité d'usages et donc d'une diversité de visions du devenir et du mode d'exploitation souhaitable de la terre agricole. Cet élargissement des publics concernés et de leurs rapports à l'espace est de nature à transformer les modes de régulation de la gestion de l'espace. C'est ce que plusieurs travaux attestent autour de l'enjeu de la défense du cadre de vie ou de la préservation de l'environnement (Billaud et al. 2002; Claeys-mekdade 2003; Deverre et al. 2002). Les cas des Opérations Agro-environnementales dans les années 1990 (OLAE, OGAF-environnement) ou de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 plus récemment ont été analysés par exemple (Candau et al. 2005 ; Pinton et al. 2006). Ces travaux montrent que ces dispositifs sont des lieux de redéfinition des hiérarchies sociales entre différentes catégories d'acteurs. Ainsi les éleveurs extensifs des marais charentais trouvent dans les dispositifs mis en œuvre localement une occasion de prendre part au débat local sur l'avenir de l'agriculture, à côté des cultivateurs, jusque là seuls porte parole de l'agriculture localement (Candau et al. 2005). La mise en œuvre du réseau Natura 2000 en France est l'occasion pour les propriétaires de prendre part à des processus de définition de règles locales concernant l'agriculture (Pinton et al. 2006). Ces deux exemples montrent que dans le champ de l'agriculture l'évolution des modes de gestion publique peut se traduire par un élargissement des types d'acteurs considérés pour l'élaboration et la mise en œuvre de règles locales, à la fois au sein de la catégorie des agriculteurs qui apparaît dans sa diversité, et en dehors de cette catégorie en associant de nouvelles parties-prenantes (environnementalistes) ou en revalorisant les points de vue de catégories historiquement présentes dans nombre de dispositifs professionnels (les propriétaires).

Mais, comme le rappelle André Torre à partir de l'analyse des conflits d'usage, les règles de droit ne prennent pas en compte la diversité des usagers de l'espace de manière identique, et l'émergence d'actions collectives en faveur de la prise en compte des intérêts locaux est différenciée d'un territoire à l'autre (Torre 2008). La façon dont la diversité des usagers s'engage ou est mobilisée dans la gestion de l'espace pose question. Constater la diversité des publics concernés par la gestion de la terre agricole implique donc de se questionner sur la structuration de ces publics et leur capacité à intervenir dans le processus local de régulation de l'accès à la terre.

Se questionner sur l'ouverture du processus politique local implique donc de travailler dans trois directions :

- Analyser l'effet de la configuration du collectif sur ce qui y est produit (en termes de savoirs et de pistes d'action),
- Analyser la qualité de la représentation des différents groupes impliqués, la présence de porte-paroles au sein de scènes de discussion n'impliquant pas nécessairement une bonne représentation du groupe social (ou du problème) concerné (Latour 1999).

- Il s'agit in fine de qualifier l'ouverture ou non du processus politique local. Ici j'entends me situer au regard de deux modes d'élaboration des politiques : le pluralisme et le corporatisme.

### ***Envisager la pluralité des lieux de discussion***

Les auteurs travaillant sur la mise en œuvre locale des politiques procédurales développent deux types d'approches. Les uns se centrent sur l'analyse des processus de discussion et d'apprentissage collectifs dans le cadre de « *scènes locales* » (Candau et al. 2005; Pinton et al. 2006) ; les autres s'intéressent avant tout aux dynamiques de l'action collective et à l'engagement des acteurs, ils mobilisent la notion « *d'arène publique* » (Cefaï 2007) ou de « *tournoi* » (Lascoumes et al. 1998). Ce qui caractérise la notion de scène locale, c'est l'unité d'objet et le caractère institué de ces espaces de discussion : « *L'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'Etat pour peser sur la conduite des affaires publiques. [Elle] propose de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs, des intérêts. (...) Le recours à l'institutionnalisation accentue la différenciation des scènes où se construit l'action publique (...) Aux scènes généralistes balisées que tracent les circonscriptions électorales et administratives se substituent des scènes spécialisées par types d'enjeux et par mode d'échange, chacun connaissant une composition spécifique d'acteurs* » (Duran et al. 1996). Or, plusieurs travaux montrent que le processus d'évolution des normes (professionnelles, politiques) se développe dans le cadre de plusieurs lieux de discussions. Ainsi, Jacqueline Candau et Claire Ruault identifient quatre scènes structurantes et reliées qui contribuent à l'évolution des modèles professionnels agricoles dans les marais charentais (Candau et al. 2005). Certains auteurs préfèrent adopter la notion d'arène publique : « *Cette action collective (...) s'actualise en s'incarnant dans une arène publique. Une arène publique (...) s'articule à travers le cours temporel des multiples actions et des interactions qui y prennent place. (...) Elle impose aux actions collectives un certain nombre de contraintes et leur ouvre un certain nombre d'opportunités, tout en incorporant dans sa genèse des agencements matériels, des matrices symboliques, des équipements en compétences et des dispositifs de règles, dont elle recycle l'opérativité et la pertinence* » (Cefaï 2007).

Ces deux approches, par les scènes ou par l'arène publique, renvoient à des questionnements sensiblement différents. Les premiers abordent avant tout les dynamiques de production de savoirs dans une configuration sociale renouvelée, alors que les seconds questionnent la diversité et l'articulation des formes d'action collective. La perspective analytique et pratique choisie pour cette recherche m'amène à envisager la diversité des scènes et des formes d'engagement dans le processus politique local. Mon approche s'apparente donc à la deuxième perspective présentée. Cette posture s'explique en particulier par l'enjeu d'appréhender un processus complexe à la croisée de deux champs politiques historiquement distincts.

## ***Un processus politique à la croisée de l'aménagement du territoire et de la politique des structures.***

La première spécificité de l'objet de recherche est que la régulation de l'accès à la terre renvoie principalement à deux champs politiques distincts : celui de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en particulier d'une part et celui de la politique des structures en agriculture de l'autre. Les maires ont la responsabilité de planifier l'urbanisation. Ce faisant, ils déterminent les possibilités de valorisation du foncier : en zone urbaine ou à urbaniser, une terre agricole pourra être bâtie pour un usage résidentiel ; les conditions de construction sur une zone dite agricole ou naturelle sont en revanche très limitées. Ce faisant, les maires opèrent un partage entre l'espace urbain et l'espace agricole. Ce sont eux qui déterminent à court, moyen ou long terme quels espaces peuvent quitter l'agriculture. Par ailleurs, depuis le début des années 60, les organisations professionnelles agricoles et l'administration déconcentrée de l'agriculture ont la capacité d'intervenir sur l'évolution des structures des exploitations agricoles en contrôlant les opérations de vente et d'acquisition de foncier agricole (à travers les SAFER) et en contrôlant le droit d'exploiter (à travers l'octroi d'autorisations d'exploiter par le préfet sur avis d'une commission départementale : la CDOA). Ainsi à l'échelle du département, administration et profession arbitrent le partage de la terre entre agriculteurs et entre eux et d'autres usagers et acheteurs.

Si situer à la croisée de ces champs politiques amène à envisager deux types d'autorités localement : les collectivités et la profession (au sein de laquelle, nous le verrons, la Chambre d'Agriculture et le syndicat majoritaire se partagent les positions de pouvoir). Chacune de ces autorités a des compétences spécifiques. Il ne s'agit donc pas seulement de rendre compte de la façon dont une autorité locale, qu'elle soit issue des collectivités ou de la profession, formule une politique en lien avec des groupes sociaux constitués localement. Il s'agit également d'envisager la façon dont ces deux autorités sont reliées, par leurs institutions et/ou par leurs actions, et ce que cela induit dans les processus locaux d'élaboration des politiques.

## ***Un processus politique qui s'inscrit dans une histoire de la régulation foncière.***

La seconde spécificité de l'objet de recherche tient à son historicité. La régulation foncière est ancienne (voir chapitre 1). Les auteurs, qui dans une perspective théorique proche, ont travaillé sur des ressources comme la biodiversité ou la qualité de l'eau s'inscrivent dans un cadre historique plus récent. Il s'agit souvent dans ces travaux d'analyser les modalités d'évolution des normes professionnelles et/ou la construction de règles locales dans une situation où les techniques et les procédures préexistantes ont peu fait l'objet de formalisations antérieures. A contrario, la question foncière a fait l'objet de régulations, de formalisation et de publicisation de « modèles professionnels » (comme le modèle de l'exploitation agricole familiale, associé à la définition réglementaire d'une dimension normale de l'exploitation). Ce qui est en jeu aujourd'hui c'est l'évolution d'un dispositif et non la création de règles et de procédures nouvelles.

## **2. Appréhender les transformations de la profession agricole**

Comprendre la façon dont la profession se constitue comme interlocuteur des pouvoirs locaux, comprendre la transformation de modes de gestion historiquement pilotés par la profession, c'est se questionner sur l'organisation et le fonctionnement du monde professionnel agricole à l'échelle d'un territoire local. Or cela n'est pas neutre de questionner ce fonctionnement à partir des enjeux fonciers. En effet, la terre constitue le support de toute production agricole. Analyser la régulation de l'accès à la terre c'est donc tout à la fois rendre compte de la régulation de l'entrée dans le métier d'agriculteur, comprendre des logiques de promotion de certains modèles structurels d'exploitation et qualifier la concurrence entre différents types d'activité utilisant la terre. S'intéresser aux questions foncières agricoles c'est donc aussi se questionner sur les contours de la profession, sur les luttes au sein de la profession et les stratégies de défense professionnelles sur le marché foncier. On ne peut en effet envisager « la profession agricole » comme un ensemble uniforme et unifié a priori, il s'agit d'analyser les dynamiques à l'œuvre au sein de cette profession et entre la profession et les autorités locales. Dans cette perspective, je mobiliserai la sociologie des professions comme cadre théorique (Dubar et al. 1998). Deux perspectives analytiques apparaissent particulièrement heuristiques...

### ***Appréhender la profession agricole comme une mosaïque de segments professionnels.***

*« Dans les conditions actuelles, l'hypothèse de l'homogénéité relative à l'intérieur d'une profession n'est pas absolument utile : les identités, ainsi que les valeurs et les intérêts, sont multiples, et ne se réduisent pas à une simple différenciation ou variation. Ils tendent à être structurés et partagés ; des coalitions se développent et prospèrent – en s'opposant à d'autres. Nous utiliserons le terme « segment » pour désigner ces groupements qui émergent à l'intérieur d'une profession » (Strauss 1992).* A la suite d'Anselm Strauss, nombre d'observateurs de l'agriculture montrent que les agriculteurs sont divers. Je fais l'hypothèse que l'enjeu foncier se pose différemment selon les groupes professionnels, et que l'accès au foncier constitue un enjeu qui peut mettre en concurrence ces groupes.

L'attention portée aux segments professionnels permet de renouveler l'analyse des institutions agricoles. De fait, l'agriculture est un secteur fortement structuré par des organisations professionnelles. L'engagement dans des organisations participe de la structuration en segments, mais s'en distingue parfois. De fait, certaines organisations, comme les chambres d'agriculture sont des assemblées dont les membres peuvent être issus de segments divers. Il s'agira alors d'analyser comment la diversité professionnelle est présente au sein des organisations et représentée à travers elle. Plusieurs auteurs montrent que l'engagement d'agriculteurs dans des dispositifs locaux est lié à leur position sociale au sein de la profession organisée (Candau 1999). Certains dispositifs agri-environnementaux s'apparentent ainsi à des occasions de travail entre responsables professionnels de diverses organisations. On ne peut évidemment pas comprendre la façon dont des groupes sociaux gèrent une ressource en commun si on néglige les modalités d'organisation et les hiérarchies sociales préexistantes de ces différents groupes.

Ainsi, dans le cadre de cette thèse, il s'agira de questionner l'existence d'une segmentation professionnelle locale et ses liens avec les enjeux fonciers, d'analyser le rôle des différents segments ou groupes professionnels dans l'évolution et la mise en œuvre du contrôle de la terre (que ce soit dans le cadre du contrôle des structures ou des politiques d'aménagement du territoire). Il s'agira également de questionner les effets de ce dispositif sur les rapports sociaux au sein de la profession agricole.

### ***Licence – Mandate : une approche des formes de négociation entre profession et autorités.***

Hughes propose d'interpréter la dynamique des groupes professionnels comme une compétition permanente entre groupes pour protéger et valoriser leurs emplois (Hughes 1958). Pour cela, les groupes revendiquent une autorisation (*licence*) d'exercer des activités que d'autres ne pourront pas exercer. C'est une permission légale et sociale de l'exercice professionnel. C'est également une façon de limiter la concurrence sur un marché de l'emploi. Tout groupe professionnel qui a une *licence* revendique une mission (*mandate*) qui constitue la définition légale d'une sorte de monopole technique. Mais la revendication d'un *mandate* est également une démarche collective qui vise à imposer une lecture d'une question sociale qui concerne le groupe professionnel et de son rôle par rapport à cette question. « *Collectively they presume to tell society what is good and right for the individual and for society at large in some aspect of life. Indeed, they set the very terms in which people may think about this aspect of life* » (Hughes 1958). Hughes propose un cadre d'interprétation où les rapports entre groupes professionnels et autorités légitimes<sup>34</sup> concernent à la fois la définition de règles relatives au contrôle de l'exercice de leur métier et **l'imposition** d'une certaine vision de leur rôle. Jean-Michel Chapoulie propose une analyse sensiblement différente en considérant que l'objet des relations entre groupe professionnel et autorités légitimes relève de la **négociation** « *la constitution d'un monopole sur une sphère d'activité, qui dépend des autorités légitimes et des classes dominantes, exige des justifications qui tendent à emprunter des formes idéologiques propres à ces classes* » (Chapoulie 1973). En me référant à ces approches, je postule que la régulation de l'accès à la terre constitue un moyen majeur de contrôler l'exercice de l'activité agricole. A la suite de ces auteurs, je fais donc l'hypothèse que la capacité des groupes d'agriculteurs à contrôler la terre est liée à la reconnaissance d'une mission de l'agriculture.

Or nous observons depuis une vingtaine d'années un débat politique, professionnel et social relatif à la redéfinition du rôle de l'agriculture, qui se cristallise bien souvent autour de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. Plusieurs travaux montrent qu'à travers des processus de

---

<sup>34</sup> J'emprunte la notion d'autorité légitime à Jean-Michel Chapoulie (Chapoulie 1973). Elle désigne les institutions politiques qui ont le pouvoir d'attribuer des prérogatives à des groupes professionnels donnés (reconnaissance d'une mission, délégation du contrôle d'une activité ...). Cela peut être l'Etat. Dans le cas présent, je désignerai par autorité légitime locale les collectivités locales et intercommunalités, qui du fait de leur compétence en urbanisme et aménagement du territoire, ont la possibilité de conférer ou non à des groupes professionnels agricoles ou à d'autres types d'organisations, des capacités différenciées à intervenir sur le contrôle de la terre.

discussion ouverts émerge une pluralité de modèles<sup>35</sup> : « *On assiste à une complexification des systèmes de normes techniques, à un processus de diversification des critères de qualification des « bons » agriculteurs. La redéfinition actuelle du métier ne se ferait donc pas comme dans les années 50-60 par la valorisation d'un modèle professionnel unique, processus qui passerait notamment par une phase d'éclatement.* » (Candau et al. 2005). L'émergence de scènes de discussion ouvertes et renouvelées participe de la diversification des modèles en agriculture, diversification constatée par d'autres auteurs depuis les années 1990 (Dufour et al. 2003; Laurent et al. 2004; Le Guen et al. 1999; Lémery 2003). Il s'agira ici de rendre compte des formes de justifications et des missions qui se négocient localement et leurs effets sur les hiérarchies sociales au sein du monde professionnel agricole.

Mais comme nous l'avons évoqué précédemment, les rapports entre profession agricole et collectivités locales à propos des enjeux fonciers sont assez complexes. D'un côté l'Etat accorde aux collectivités locales des prérogatives quant à l'orientation du devenir de la terre agricole, de l'autre, il confère aux organisations professionnelles des moyens importants d'intervention sur le marché foncier agricole. Dans ce contexte, attribuer aux collectivités le statut d'autorité légitime peut se discuter tant les moyens d'agir semblent partagés. Pour autant, la question de la négociation entre collectivités locales et profession agricole reste pertinente : quelles en sont les objets et les effets ? Quelles formes de justification sont mobilisées par les agriculteurs et ceux qui prétendent représenter les intérêts de la profession, mais aussi par les élus et leurs agents quand ils cherchent à mobiliser des instruments du contrôle des structures agricoles ? Quels sont les objectifs des parties engagées dans ce processus de négociation ?

\* \* \*

L'analyse de l'élaboration des modes de gestion du foncier agricole suppose d'analyser la participation des différents groupes d'intérêts. Elle nécessite donc en particulier d'appréhender la façon dont la diversité des groupes professionnels agricoles est prise en compte ou non. Or la structuration des groupes professionnels n'est pas donnée à priori, elle évolue et est transformée à travers le processus politique local. Je m'attacherai donc à questionner la façon dont le contexte foncier périurbain contribue à modeler la structuration sociale au sein du monde agricole (segmentation), et la façon dont l'émergence d'une négociation (licence / mandate) avec les autorités locales participe ou non à transformer les hiérarchies sociales au sein de la profession et à faire émerger ainsi de nouvelles configurations sociales professionnelles.

Diversité des scènes, pluralité des groupes sociaux concernés, dans et hors de la profession agricole, le processus de régulation de la transmission de la terre agricole doit être ausculté et disséqué dans ses différentes composantes, certes, mais j'entends également en donner une

---

<sup>35</sup> Je reprendrai pour définir les modèles professionnels la proposition de Jacqueline Candau et Claire Ruault : un modèle professionnel est « *un ensemble de normes associé à des valeurs – liées à une certaine conception de leurs rôles et fonctions – qui permet aux agriculteurs de se situer dans le champ professionnel agricole et au sein de la société. Cet ensemble constitue un cadre de pensée pour savoir « quoi faire » et « comment faire ».* » (Candau et al. 2005)

lecture globale. Pour cela, je me suis appuyée sur le concept de dispositif proposé par Michel Foucault.

### 3. Adopter une approche par la pratique

En abordant l'analyse je poursuivais une pluralité d'objectifs que le concept de dispositif organise : appréhender à la fois la production d'orientations politiques et leur mise en œuvre à travers des actions foncières ; analyse à la fois de la production de savoirs, de valeurs et d'actions, envisager le sens de cet ensemble hétérogène de pratiques, de savoirs, de valeurs et d'engagements d'acteurs et d'organisations.

#### ***Appréhender la gestion des ressources à partir du concept de dispositif***

Michel Foucault définit en 1977 le dispositif comme le « *réseau* » qu'il est possible de tracer entre différents éléments d'« un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit » (Foucault 1994). Le caractère hétérogène de ces assemblages et leur rôle dans la production de savoirs et de pratiques de pouvoir est un des apports majeurs de ce concept. Le second apport concerne l'analyse de la genèse et de la dynamique des dispositifs : « *un dispositif se met d'abord en place pour remplir « une fonction stratégique dominante », souvent pour « répondre à une urgence » (Foucault, 1994 [1977]). Mais une des caractéristiques du dispositif est de survivre à l'intentionnalité et aux visions qui ont présidé à sa mise en place : le dispositif se maintient au-delà de l'objectif stratégique initial, par un double processus de « surdétermination fonctionnelle » (« chaque effet [engendré par le dispositif], positif ou négatif, voulu ou non voulu, vient entrer en résonance, ou en contradiction, avec les autres, et appelle à une reprise, un réajustement, des éléments hétérogènes » (ibid)), et de « perpétuel remplissement stratégique » : le dispositif se trouve remobilisé pour gérer les effets qu'il a lui-même produits » (Beuscart et al. 2006).*

Dans son ouvrage *Surveiller et Punir* (1975), Michel Foucault développe sa perspective méthodologique en 4 points :

*« Ne pas centrer l'étude des mécanismes punitifs sur leurs seuls effets « répressifs » (...) Prendre par conséquent la punition comme une fonction sociale complexe.*

*Analyser les méthodes punitives non point comme de simples conséquences de règles de droit ou comme des indicateurs de structures sociales ; mais comme des techniques ayant leur spécificité dans le champ plus général des autres procédés de pouvoir. Prendre sur les châtiments la perspective de la tactique politique.*

*Au lieu de traiter l'histoire du droit pénal et celle des sciences humaines comme deux séries séparées dont le croisement aurait sur l'une ou l'autre, sur les deux peut être, un effet, comme on voudra, perturbateur ou utile, chercher s'il n'y a pas une matrice commune et si elles ne relèvent pas toutes deux d'un processus de formation « épistémologico-juridique » ; bref,*



*placer la technologie du pouvoir au principe et de l'humanisation de la pénalité et de la connaissance de l'homme.*

*Chercher si cette entrée de l'âme sur la scène de la justice pénale, et avec elle l'insertion dans la pratique judiciaire de tout un savoir « scientifique » n'est pas l'effet d'une transformation dans la manière dont le corps lui-même est investi par les rapports de pouvoir. »*

Il précise alors la place centrale de la pratique dans l'analyse. Les acteurs sont ainsi au cœur des dispositifs dans la mesure où le pouvoir est envisagé comme un ensemble de pratiques qui mettent en relation ceux qui détiennent le pouvoir de décider, ceux qui appliquent ces décisions, ceux qui en sont l'objet etc. Tous contribuent à donner corps aux techniques de pouvoir. *« Il faut en somme admettre que ce pouvoir s'exerce plutôt qu'il ne se possède, qu'il n'est pas le privilège acquis ou conservé de la classe dominante, mais l'effet d'ensemble de ses positions stratégiques-effet que manifeste et parfois reconduit la position de ceux qui sont dominés »* (Foucault 1975).

Appréhender un processus en termes de dispositif peut donc se résumer ainsi : c'est considérer l'évolution des rapports entre des règles, des acteurs et des savoirs à travers l'analyse des techniques de pouvoir. C'est aussi envisager ces techniques à la fois du point de vue de leur signification pour leurs promoteurs et de leurs effets sociaux.

### ***Appréhender l'hétérogénéité du dispositif de régulation de l'accès au foncier***

Je propose d'inclure dans l'objet de recherche des éléments hétérogènes. Il s'agit de règles et de leur mise en œuvre, de savoirs et de leur mise en débat, d'orientations politiques, de valeurs et de représentations, de modèles normatifs pour l'agriculture et de leur hiérarchie sociale au sein et hors de la profession agricole. Il s'agit d'appréhender des pratiques et des règles qui relèvent de champs politiques différents, de scènes multiples et d'acteurs divers.

### ***Travailler sur la pratique***

L'objet de cette recherche n'est pas seulement centré sur les politiques, considérées comme des processus qui produisent un ensemble de règles relatives à un objet donné ; mais **il concerne les pratiques de régulation de l'accès à la terre agricole mises en œuvre par les élus et agents des collectivités locales et des intercommunalités**. Ces pratiques s'inscrivent dans le cadre de politiques englobantes dont je ne prétends pas faire l'analyse dans leur ensemble. Il s'agit plutôt d'analyser la façon dont les agents et élus des collectivités et intercommunalités conçoivent et mettent en œuvre leurs pratiques de gestion de la terre agricole, dans le cadre du rôle spécifique conféré à leurs institutions autour de l'enjeu foncier. Ces pratiques s'appuient sur des moyens (compétences, outils juridiques, budgets...) qui ressortent soit des politiques d'aménagement et d'urbanisme, soit des politiques agricoles et agri-environnementales. Dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme, l'Etat confère aux collectivités locales et aux intercommunalités une position d'autorités légitimes : elles ont le pouvoir d'élaborer les orientations d'aménagement du territoire et d'urbanisme, d'organiser pour ce faire la consultation

des acteurs locaux, puis de mettre en œuvre ces orientations. Par ailleurs, les collectivités locales sont invitées à contribuer au contrôle des structures à travers leur participation aux commissions locales (des SAFER et de la CDOA). Elles jouent un rôle de second plan dans ce dispositif placé sous l'autorité du préfet et dominé par les organisations professionnelles agricoles. Ainsi, considérer le contrôle de la terre comme un dispositif composite incluant des outils du champ de l'aménagement et de celui de la politique agricole invite à envisager la façon dont se construit l'action des collectivités locales et intercommunalités en fonction de rapports différenciés aux instruments des politiques foncières. Tantôt autorités locales, tantôt partenaires locaux consultés ou sollicités.

Cette perspective s'apparente à celle développée par Anselm Strauss autour du concept d'ordre négocié<sup>36</sup>. Il montre d'une part que **les règles ne suffisent pas pour arbitrer sur des problèmes de la pratique quotidienne**, et d'autre part que **l'analyse des rôles et des règles d'une institution ne permet pas de définir le pouvoir des acteurs à mettre en œuvre leurs décisions**. L'auteur plaide pour une approche qui ne pose pas la hiérarchie et les relations de pouvoir au sein des organisations comme une donnée a priori mais qui la questionne. En cela le concept d'ordre négocié se rapproche de l'approche foucaldienne du pouvoir. A sa suite, je fais l'hypothèse que la compréhension des modalités de mise en œuvre de règles de gestion de la terre ne peut s'appréhender seulement à partir de l'analyse des rôles institués par la puissance publique et des positions gagnées par des groupes dans le cadre de conflits internes à visée stratégique. La pratique des différents acteurs des dispositifs fait apparaître des marges de manœuvre non codifiées a priori. C'est la compréhension de la capacité de chaque catégorie d'acteur à influencer sur le contrôle de la terre, dans et hors du cadre institué qui constitue l'angle d'approche pertinent des rapports entre groupes sociaux locaux.

### ***Travailler sur le sens, l'historicité et les effets du dispositif***

Un certain nombre d'auteurs cités précédemment travaillent sur les effets du dispositif en termes de production de savoir et d'évolution des normes. On peut ainsi distinguer deux types d'effets principaux. Les uns relèvent d'un registre pratique. Il s'agit de mettre en discussion des savoirs, de produire des orientations et de transformer des normes pour savoir quoi faire. Les autres relèvent d'un registre stratégique. Il s'agit de transformer les positions sociales d'acteurs ou de groupes sociaux de manière à modifier leur pouvoir d'influence sur le processus (Candau et al. 2002). Plus rares sont les auteurs qui envisagent les dispositifs comme le produit d'une stratégie institutionnelle ou collective. Citons ici Marc Mormont, qui dans son approche des dispositifs agri-environnementaux (Mormont 1996) interprète le sens de l'engagement des agriculteurs en

---

<sup>36</sup> A partir de l'analyse du fonctionnement d'un hôpital psychiatrique, Anselm Strauss (1975) montre que le fonctionnement de cette organisation est fondé sur des négociations quotidiennes à propos de situations concrètes de soins. Il s'agit de discuter l'évaluation de la situation du patient, de la pertinence de l'acte de soin prescrit, de sa mise en œuvre. Chaque partie prenante de l'institution : du patient au psychiatre en passant par l'ensemble du personnel hospitalier contribue à cette négociation dans la mesure où chacun développe une vision spécifique du problème et où chacun a des marges de manœuvre pour influencer sur la mise en œuvre des soins.

lien avec la gestion des incertitudes auxquelles ils sont confrontés<sup>37</sup>. Dans une perspective proche de celle de Michel Foucault, il propose de considérer que ce travail correspond à une tactique, politique ou professionnelle, dont le but est de réduire les incertitudes qui pèsent sur une catégorie d'acteurs et/ou sur une ressource : « *un dispositif de régulation se construit donc comme un réarrangement des faits, des relations et des représentations ou, plus exactement, c'est une manière de relier des données naturelles, des techniques, des relations et des représentations de manière telle que les incertitudes peuvent être déplacées et réduites.* » (Mormont 1996).

En empruntant ce concept de dispositif, il s'agit de donner une lecture d'ensemble de la diversité des processus cognitifs, pratiques, et stratégiques qui contribuent à l'évolution des modes de régulation de l'accès à la terre. Pour cela, je m'attacherai de rendre compte, dans la mesure du possible des intentions des promoteurs des changements à l'œuvre ainsi que des effets du dispositif, qui lui donnent sens.

## Conclusion

L'approche de la question foncière développée ci-avant peut donc se résumer ainsi :

Il s'agit de rendre compte de la façon dont des groupes sociaux interagissent pour gérer une ressource : la terre agricole. Si aujourd'hui les modalités de définition des pratiques productives ou de préservation sont assez souvent étudiées, les modalités d'accès à la terre agricole (entendu comme la capacité à en devenir exploitant) le sont moins. J'ai donc choisi de me centrer sur deux enjeux importants dans l'espace public politique et professionnel : la régulation du changement de destination des sols (quand la terre, d'agricole devient urbaine), et la régulation de la transmission de la terre agricole entre agriculteurs. Je parlerai globalement de régulation de l'accès à la terre agricole.

L'évolution du regard porté sur les questions foncières au cours du vingtième siècle montre qu'elles sont classiquement abordées sous deux angles principaux. La terre peut être vue avant tout comme le moyen d'exercer le métier d'agriculteur. Comprendre la régulation de l'accès à la terre c'est s'interroger sur les modalités de négociation entre une profession et une autorité légitime pour réserver la terre aux agriculteurs, c'est aussi s'interroger sur les modalités de régulation internes à la profession pour arbitrer entre des projets d'exploitation différents. La terre est aujourd'hui perçue comme un bien commun, dont les usages se diversifient et dont il appartient de discuter le devenir collectivement. Ainsi, comprendre sa régulation peut aussi

---

<sup>37</sup> L'évaluation des impacts d'une exploitation sur l'environnement est incertaine. A cette incertitude « naturelle » s'ajoutent des incertitudes économiques et politiques prises en compte par les agriculteurs dans leurs choix. Les incertitudes « naturelles » peuvent, dans certains cas au moins, être réduites par la recherche et l'innovation. Les incertitudes socio-économiques et politiques ne peuvent l'être que par d'autres processus de changement institutionnel. « *Dans l'un et l'autre cas, il faut mettre en place de nouveaux réseaux de relations, de nouvelles représentations et faire en sorte qu'elles soient crédibles et mobilisatrices.* » (Mormont, 1996)

relever de l'analyse des processus de discussion à l'œuvre en vue d'élaborer des politiques territoriales. Je propose d'articuler ces deux approches.

Pour cela, m'adossant à la proposition analytique et conceptuelle de Michel Foucault, j'appréhenderai les modalités de régulation de l'accès à la terre agricole comme un dispositif. Il s'agira alors d'envisager la signification et les effets d'un réseau hétérogène de savoirs, de pratiques et d'acteurs. Pour me guider dans cette entreprise, je propose de m'appuyer sur les acquis et les questionnements spécifiques à deux champs de la sociologie. La sociologie de l'action publique comme la sociologie des professions amènent à envisager les rapports entre les groupes professionnels et les autorités locales comme un processus de négociation finalisé, qui se développe autour d'un travail de production et de négociation d'une lecture des enjeux fonciers agricoles. L'articulation de ces deux approches théoriques amène à préciser deux orientations de l'analyse rarement combinées : appréhender l'ouverture des processus à la diversité de groupes sociaux concernés et rendre compte de la façon dont la pluralité des scènes et des engagements des acteurs sont articulés voire institutionnalisés d'une part, et d'autre part, questionner les processus concomitants de transformation des configurations sociales au sein de la profession agricole.



# Chapitre 3 : Démarche méthodologique et terrain de recherche

Ce chapitre vise à expliciter la démarche qui a été la mienne. Il s'agit en particulier de donner à voir deux mouvements qui ont orienté la pratique de recherche.

Un premier mouvement d'engagement puis de distanciation d'un programme de recherche partenarial. Ce programme a tout à la fois été un cadre pour la réalisation de travaux de terrain, et des occasions de discussion à propos des résultats produits. Cet engagement a conditionné ma pratique en particulier dans les premiers temps de cette thèse, de 2006 à 2009. Ensuite, les prolongements opérés ont été le fruit d'un travail plus libre et autonome.

Un second mouvement de déplacement des hypothèses théoriques. Dans une première phase de travail, j'ai fait l'hypothèse que des scènes instituées de discussion et de décision relatives à la gestion de la terre agricoles étaient des lieux structurants pour la mise en débat des savoirs, la construction d'orientations politiques et de règles nouvelles par les acteurs participants. Les résultats de cette première approche m'ont amenée à m'affranchir des cadres institués pour mieux rendre compte de la diversité des espaces de discussion et de production de règles relatives à la gestion du foncier.

## 1. 2006-2009 : une recherche avec et sur les institutions locales

### *Appréhender le dispositif de gestion du foncier agricole à partir des scènes institutionnalisées de discussion.*

La première phase de la démarche concerne principalement les années 2006-2009. L'essentiel de mes activités de recherche se sont effectuées dans le cadre d'un programme de recherche-développement intitulé « Prospectives agricoles locales et dynamiques urbaines », piloté par la Chambre Régionale d'agriculture des Pays de la Loire, et co-financé par le Cas Dar, et les intercommunalités d'Angers-Loire-Métropole, Nantes-Métropole et le Pays du Mans. Outre des chercheurs de l'ESA et du Gerdal<sup>38</sup>, des agents et élus des organisations professionnelles locales et des intercommunalités contribuaient aux travaux (Chambres Départementales d'Agriculture de la région, agents des cinq principales intercommunalités de la région, animateur de Trame Pays de la Loire<sup>39</sup>). Ces acteurs formulaient des attentes relatives à la connaissance des visions portées par les élus et par les agriculteurs sur le devenir de l'agriculture dans les territoires périurbains ;

---

<sup>38</sup> Gerdal : Groupe d'Expérimentation et de Recherche : Développement et Actions Locales

<sup>39</sup> Trame : Tête de réseaux pour l'appui aux entreprises

sur la façon dont ces visions se construisaient ; et enfin, sur l'analyse de leur propre pratique et de ses effets sur la dynamique de développement de l'agriculture près des villes.

Ces attentes s'articulaient bien avec la démarche d'alors. Je partais de l'hypothèse que la gestion de la terre agricole était négociée dans le cadre de dispositifs institués, soit de l'aménagement du territoire, soit du contrôle des structures. J'ai alors mis en œuvre trois types d'approches :

- L'observation de la participation de porte-paroles de différents groupes d'intérêts à ces dispositifs, et en particulier, la façon dont les savoirs étaient ou non mis en discussion, la façon dont les visions de la gestion souhaitable de la terre agricoles s'y construisaient. Ces observations ont porté d'une part sur des scènes instituées soit par l'intercommunalité soit par la Chambre d'Agriculture en vue de discuter la politique d'aménagement du territoire et sur une autre scène instituée dans le cadre de la politique des structures pour intervenir sur le marché foncier : les comités techniques de la SAFER.
- Des entretiens auprès de responsables locaux, choisis du fait de la participation aux scènes susmentionnées. Il s'agissait de mieux connaître leurs visions de la gestion souhaitable des terres agricoles et d'appréhender les modalités de construction de leurs points de vue. Il s'agissait ainsi de questionner en particulier le lien entre leur participation à des dispositifs de discussion des modalités de gestion de la terre, la construction de leur point de vue et leur contribution à l'évolution des orientations locales de l'action.
- Des entretiens auprès d'agriculteurs. Il s'agissait ici de mieux appréhender leurs visions des enjeux fonciers locaux et d'interroger la façon dont leur point de vue se construisait en relation ou non avec leurs porte-parole au sein des dispositifs institués.

Il s'agissait ainsi de comprendre la façon dont sont débattues les orientations de gestion de la terre agricole, d'interpréter la production de normes nouvelles au regard de l'influence des différents porte-parole dans ces lieux, et de discuter la nature de la représentation de la parole agricole. Je cherchais à comprendre cela en partant de l'observation de scènes instituées et en sélectionnant mes interlocuteurs au regard de leur participation à ces scènes. En cela, cette approche s'inscrivait dans la filiation d'autres travaux sociologiques relatifs à l'évolution des modes de discussion de l'orientation de l'agriculture (Candau et al. 2005; Pinton et al. 2006 ; Souchard 2003). C'est ce parti-pris méthodologique que les premiers résultats ont remis en cause.

De fait, il est apparu que les scènes de discussion des orientations souhaitables de la gestion de la terre, de construction de règles de gestion nouvelles étaient diverses. Elles étaient pour partie instituées dans le cadre des politiques locales d'aménagement ou du contrôle des structures, par les collectivités ou les organisations professionnelles locales. Elles étaient également pour certaines moins formelles, parfois restreintes à la discussion entre quelques acteurs. Le point de vue des responsables locaux se construit en fait largement à partir du traitement d'affaires locales. C'est à propos de leur pratique que ces acteurs débattent et mettent en œuvre de nouvelles façons de faire et de voir. Cette première phase de recherche m'a donc amenée à mieux qualifier les points de vue des responsables locaux et leurs modes de construction, et à m'engager dans une

enquête d'une nature sensiblement différente : comprendre comment se construisaient de nouvelles façons de faire en matière de gestion foncière, dans et hors des dispositifs institués.

### ***Choix des interlocuteurs et des scènes, le cadre institutionnel déterminant.***

Lors de cette première phase, l'enquête a été structurée autour de trois types de matériaux : l'observation de scènes instituées, l'enquête auprès de responsables locaux, l'enquête auprès d'agriculteurs. Ce paragraphe vise à expliciter les conditions et les critères de choix des personnes rencontrées, des scènes observées.

#### **Observer les contenus des débats et les participations des différents porte-parole**

J'ai choisi d'observer des scènes instituées soit par l'intercommunalité soit par la Chambre d'Agriculture en vue de discuter la politique d'aménagement du territoire (Conseil d'Agglomération, Conseils municipaux, réunions publiques pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, conseil de Développement de l'Agglomération, Commission agricole du Pays Loire-Angers) et sur une autre scène instituée dans le cadre de la politique des structures pour intervenir sur le marché foncier : les comités techniques de la SAFER (observation de 9 réunions au cours de l'année 2007). Les observations ont porté sur les contenus des débats et sur des éléments de comportement permettant de qualifier les relations entre acteurs (choix du positionnement dans la salle, apartés, impositions de points de vue...).

#### **Rendre compte des points de vue des responsables locaux et de leur construction**

J'ai mené des entretiens auprès de chargés de missions ou d'élus des organisations professionnelles (Chambre d'Agriculture, ADASEA, SAFER, syndicats), de collectivités (Conseil général, agglomération angevine, communes) d'autres organisations locales (associations environnementales). Ces entretiens visaient à comprendre les points de vue de ces différentes personnes sur les enjeux fonciers et agricoles locaux, ainsi que la façon dont ces points de vue se forgeaient (existence d'espaces de discussion, configurations sociales du débat local). Le choix des enquêtés a été fondé sur la place qu'ils occupaient au sein des institutions locales (syndicats, chambre d'agriculture, intercommunalité) et sur leur participation à des instances de discussion relatives à la gestion du foncier agricole. Pour les élus, l'échantillon a été proposé par un agent de l'agglomération. Il a ciblé d'une part des responsables intercommunaux engagés dans les discussions et travaux relatifs à l'agriculture au sein de l'Agglomération et d'autre part des élus communaux n'ayant pas de responsabilité intercommunale, mais dont la commune se situait sur des lieux d'investigations privilégiés dans le cadre du programme « Prospective agricole locale et dynamiques urbaines » (tableau 1). J'ai par ailleurs interviewé quelques agents des collectivités locales, également choisis au regard de leur engagement au sein de ces institutions à propos du traitement des questions foncières agricoles. L'enquête auprès des chargés de mission et des responsables professionnels s'est faite hors du cadre du programme partenarial susmentionné. J'ai choisi mes interlocuteurs à partir de leur position au sein des institutions syndicales et consulaire agricole et en fonction de la contribution à des scènes institutionnelles de discussion des questions foncières (Conseil de développement et comité technique SAFER). Des responsables engagés dans des organisations diverses sur les plans des



orientations syndicales et productives ont été choisis (tableau 1). Enfin, lors de cette première phase j'ai également rencontré le porte-parole d'une association environnementale importante localement : la LPO. Sur le terrain angevin, la LPO est considérée comme l'association environnementale la plus engagée dans le traitement de questions relatives à l'articulation entre enjeux agricoles et environnementaux. Elle s'est largement engagée, depuis les années 1990 dans un dispositif local de discussion des pratiques agricoles sur les vallées humides angevines ayant pour finalité de transformer les pratiques agricoles tout en permettant le maintien d'activités d'élevage sur le territoire.

Ces observations et enquêtes ont été complétées par l'analyse de contenu des documents produits localement dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire ou des politiques agricoles, qui constituent une formalisation des orientations politiques locales. Il s'agit en particulier du projet d'agglomération (2003) et du rapport du Conseil de Développement relatif à ce projet (2003), du rapport du conseil de développement de l'agglomération et du rapport de mission du CIADT relatifs au développement du pôle végétal (2003), de la charte foncière de l'Anjou (2006), du projet agricole d'agglomération (2009), des schémas départementaux des structures de 1996 et 2006 (documents instituant l'ordre des priorités pour l'affectation de terres dans le cadre des CDOA).

**Tableau 1. Liste des responsables locaux enquêtés**

Enquêtés	Dates entretiens
<b>Responsables professionnels</b>	
Agricultrice sur l'agglomération, vice présidente du syndicat départemental de la propriété privée rurale, élue à la Chambre d'Agriculture, membre du Conseil de Développement de l'agglomération	2003, 2006, 2009
Agriculteur sur l'agglomération, élu du syndicat Jeunes Agriculteurs, membre du Conseil de Développement de l'Agglomération	2004
Agriculteur sur l'agglomération, élu du syndicat FDSEA, membre du Conseil de Développement de l'Agglomération	2004
Agriculteur sur l'agglomération, élu du syndicat Confédération Paysanne, membre du Conseil de Développement de l'Agglomération	2004
Agriculteur sur l'agglomération, élu du syndicat FDSEA, membre du Conseil de Développement de l'Agglomération	2004, 2009
Agriculteur sur l'agglomération, membre de la FDSEA, président de l'ADASEA, responsable de la commission agricole du Pays Loire-Angers pour la Chambre d'Agriculture	2006, 2009
Agriculteur sur l'agglomération, président d'une coopérative arboricole et membre du Conseil de Développement de l'Agglomération	2006
Président du syndicat de la propriété privée rurale, membre du comité technique Safer	2009
Agriculteur hors agglomération, élu de la FDSEA, président de la section bailleurs	2009
Agriculteur hors agglomération, élu de la Chambre d'Agriculture en charge de la commission "foncier, territoire, urbanisme"	2009
Agriculteur hors agglomération, élu de la Chambre d'Agriculture, président des comités techniques SAFER	2009
Agriculteur sur l'agglomération, membre du bureau du syndicat Jeunes Agriculteurs, élu à la Chambre d'Agriculture en charge de l'installation, membre du comité technique Safer	2009
Agriculteur hors agglomération, membre du bureau de la confédération paysanne de Maine et Loire, membre du comité technique Safer	2009
Agricultrice hors agglomération, membre du bureau de la Coordination rurale de Maine et Loire, élue à la Chambre d'Agriculture, membre du comité technique de la Safer	2009
Viticulteur hors agglomération, membre du bureau de la fédération viticole de l'Anjou, membre du comité technique Safer	2009
<b>Agents des organisations professionnelles</b>	
Chargé de mission relation aux collectivités locales de la Safer	2006
Directeur de la Safer Maine et Loire	2007
Responsable du service urbanisme de la Chambre d'agriculture	2009
Chargée de mission agriculture périurbaine à la Chambre d'Agriculture de Maine et Loire	2009
Chargé de mission Installation à la Chambre d'Agriculture de Maine et Loire	2009
Directeur du Bureau Horticole Régional	2009
<b>Elus des collectivités locales</b>	
Maire et vice-président de l'Agglomération en charge de l'espace rural	2003, 2007
Adjoint au maire d'Angers et vice-président de l'Agglomération en charge des déplacements	2003, 2007
Conseiller municipal d'Angers et vice-président de l'Agglomération en charge de la recherche et l'innovation économique	2008
Maire et vice-président de l'Agglomération en charge du Scot	2008
Adjoint au maire de St-Sylvain en charge des espaces verts	2008
Maire du Plessis-Grammoire	2008
Maire de Villevêque et vice-présidente de l'Agglomération en charge du tourisme	2008
Maire et vice-président de l'Agglomération en charge du logement	2008
<b>Agents des collectivités locales</b>	
Directrice service urbanisme et espace rural de l'Agglomération	2003, 2009
Chargée de mission agriculture périurbaine au Conseil Général	2009
<b>Porte-parole d'associations de riverains ou environnementales</b>	
Directeur de la LPO Maine et Loire	2009

## **Décrire le débat professionnel local relatif aux questions foncières agricoles**

Nos partenaires dans le cadre du programme « Prospective agricole locale et dynamiques urbaines » souhaitaient mieux connaître le monde professionnel agricole près des villes : quelles sont les logiques des agriculteurs, leurs façons de concevoir et de faire évoluer leur métier, la façon dont ils perçoivent leur contexte de travail et dont ils l'intègrent dans l'évolution de leurs entreprises, et la façon dont les agriculteurs près des villes interagissent, s'organisent, coopèrent – ou non. J'ai profité de cette demande pour mettre en œuvre une enquête auprès d'agriculteurs angevins. Les entretiens ont porté sur les logiques professionnelles de ces agriculteurs et sur la façon dont ils débattaient ou non entre eux de l'intégration du contexte périurbain dans le développement de leurs entreprises. La méthodologie d'enquête développée a été adaptée des travaux du Gerdal (Darré 2006). Les entretiens portaient donc, entre autres, sur la façon dont les questions foncières étaient ou non débattues entre agriculteurs et sur la nature des liens de dialogue entre les porte-parole des agriculteurs au sein d'instance locales ou professionnelles et les agriculteurs sur le territoire enquêté. 19 agriculteurs ont été choisis sur 4 communes contigües, sur la base du recensement des exploitants agricoles effectué par la Chambre d'agriculture de Maine et Loire. Ce recensement est particulièrement ouvert à la diversité des formes d'exploitation agricole. Sont inclus dans cette base de données, toutes les personnes qui exploitent une parcelle agricole sur le territoire, quelle que soit la dimension de l'exploitation. De ce fait, sont inclus des individus qui ne se considèrent pas comme agriculteurs, exploitant parfois moins de 1 hectare pour leur loisir. J'ai choisi de ne pas écarter ces usagers « non-professionnels » de l'échantillon. La sélection visait à rendre compte de la diversité des productions, des surfaces d'exploitation, des âges des exploitants et de la localisation des exploitations. De fait, certains exploitants n'ont pas accepté d'être interrogés, il s'agit en particulier des éleveurs de chevaux professionnels (tableau 2). Le choix des communes sur lesquelles a porté l'enquête a été fortement orienté par les partenaires du programme susmentionné. Il s'agissait d'enquêter (puis d'intervenir) sur des communes où les relations entre agriculteurs et intercommunalités n'étaient pas conflictuelles, où les projets urbains étaient peu remis en cause par les agriculteurs. L'enquête a concerné l'Est angevin : les communes de Saint-Sylvain d'Anjou, du Plessis-Grammoire, de Saint-Barthélémy d'Anjou et de Trélazé. Ce terrain apparaît décalé au regard des approfondissements que j'ai développés ensuite dans le cadre de ma thèse, mais permet pour autant d'apporter des éléments de compréhension des modes de débat et de représentation de la parole agricole. J'exploite aussi dans cette thèse un matériau moins classique également produit dans le cadre du programme « Prospective agricole et dynamiques locales ». Il s'agit de l'observation d'une action expérimentale de développement mise en œuvre avec un groupe de neuf agriculteurs de l'Est angevin. Ce groupe de travail s'est réuni à six reprises entre décembre 2007 et octobre 2008. Il visait à identifier des pistes d'action pour permettre le maintien voire le développement des activités des agriculteurs locaux. Ce travail a été animé et suivi par un groupe méthodologique régional associant agents de développement des Chambres d'Agriculture et chercheurs. Il s'est soldé par l'organisation d'une rencontre entre le groupe et les élus de l'agglomération et des communes concernées. Les scripts des réunions de travail et de cette réunion de restitution aux élus sont une source importante d'explicitation des difficultés rencontrées par les agriculteurs localement. L'invitation à ce groupe de travail a été

adressée à tous les agriculteurs recensés sur les 4 communes susmentionnées (60 invitations). Des relances ont été effectuées auprès d'une dizaine de producteurs plus isolés professionnellement, dont la mobilisation paraissait a priori moins facile. De fait, neuf agriculteurs se sont engagés dans cette démarche (tableau 2). Notons que la mobilisation a de fait été sélective : aucun éleveur de chevaux ne s'est engagé, aucun agriculteur dit « de loisir ». Pour l'essentiel les participants étaient des personnes qui ont ou ont eu des engagements professionnels : dans syndicalisme ou dans une organisation économique.

**Tableau 2. Caractérisation de l'échantillon et du groupe d'agriculteurs mobilisés**

	Population totale		Enquêtés		Participants au groupe de travail	
	effectifs	%	effectifs	%	effectifs	%
Elevages allaitants	7	12%	3	16%	3	33%
Elevages laitiers	7	12%	3	16%		
Cultures	3	5%	0	0%	0	0%
Elevages avicoles	2	3%	2	11%	0	0%
Elevages de chevaux et/ou prairies	11	19%	1	5%	0	0%
Arboriculture	8	14%	2	11%	4	44%
Pépinières	4	7%	1	5%	1	11%
Horticulture	4	7%	4	21%	1	11%
Maraîchage	3	5%	0	0%	0	0%
Exploitations diversifiées	4	7%	1	5%	0	0%
Autres ou NR	5	9%	2	11%	0	0%
<b>Totaux</b>	<b>58</b>	<b>100%</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Cette première période de thèse a donc été marquée par une proximité forte avec les agents des organisations professionnelles et des collectivités pour la réalisation de la recherche. Cette proximité a constitué une contrainte, en particulier pour le choix des terrains d'enquête. Elle a aussi constitué un appui pour l'approche du terrain, pour la discussion des résultats de la recherche, j'y reviendrai.

### ***Qualifier les dynamiques foncières locales***

Enfin, il est rapidement apparu nécessaire d'une part de mieux connaître les dynamiques foncières locales, et d'autre part, de mieux appréhender les savoirs existant localement relatifs à ces questions. Il s'agissait ainsi de pouvoir analyser plus précisément la façon dont ces savoirs étaient ou non mobilisés et mis en discussion par les acteurs participant aux dispositifs de gestion de la terre agricole.

J'ai donc recensé et mobilisé les études existantes, réalisées pour certaines par l'agence d'urbanisme et présentées à l'occasion du travail important mené pour préparer le Schéma de cohérence territoriale du Pays Loire Angers (SCOT) ; réalisées pour d'autres par la SAFER dans le cadre de son activité d'observatoire des marchés fonciers, ou encore par la Chambre d'agriculture dans le cadre d'un observatoire de l'agriculture.

J'ai également analysé des bases de données produites par la statistique agricole nationale (Enquête structures, recensements généraux agricoles, enquête Teruti) ou par des organisations

localement (recensement des exploitations agricoles mené par la chambre d'agriculture du Maine et Loire, base de données de l'ADASEA relative à l'installation, base de données de l'AURA relative à l'occupation du sol) ; Ces dernières données ont été obtenues dans le cadre de relations privilégiées établies avec les organisations productrices.

Enfin, afin de rendre compte et de comprendre des dynamiques peu documentées localement, j'ai encadré ou mené trois études.

La première, évoquée précédemment, a consisté en l'enquête auprès de 19 agriculteurs de l'Est angevin, pour qualifier les logiques de développement des entreprises, en particulier en matière d'évolution des structures foncières des exploitations.

La seconde est une enquête sur les trajectoires foncières des exploitations sur l'ensemble de l'agglomération. Dans ce cadre, 47 exploitants ont été enquêtés en 2009. Cette étude visait à tester des hypothèses fortes relatives à la dynamique locale d'évolution des structures agricoles issues de l'enquête précédemment citée et du traitement de statistiques publiques relativement anciennes (RGA 1988-2000) L'échantillonnage est fondé sur la constitution d'un listing d'une centaine de contacts à partir des propositions de leaders professionnels répartis sur l'agglomération. Malgré la demande faite d'une diversité d'interlocuteurs (critères de taille, production, âge), l'échantillon surreprésente les grandes exploitations et les activités d'élevage laitier et de viticulture, il semble le reflet d'un milieu professionnel particulier, proche des dirigeants locaux. Si ces résultats ne permettent pas de rendre compte des dynamiques foncières de l'ensemble des types d'exploitants, elle permet d'étayer certaines hypothèses débattues, pour un groupe social ayant une importance majeure localement (quantitative et politique).

Enfin, la troisième concerne l'analyse de la concurrence foncière sur l'aire urbaine angevine entre 1987 et 2007. Elle a consisté à analyser les archives de la SAFER. Le détail de la méthode mise en œuvre est présenté dans le chapitre 7.

### ***Travailler à l'échelle de l'agglomération angevine***

C'est au cours de cette première phase d'investigation que j'ai fait le choix de centrer le terrain de recherche sur le territoire périurbain angevin.

L'espace périurbain est apparu comme un territoire privilégié d'observation des formes de gouvernance du foncier agricole. Cela tient à deux facteurs principaux : la concurrence pour l'occupation de la terre agricole entre ville et agriculture y est majeure ; la forte densité de population résident induit une diversité d'usages ou tout du moins d'attentes en matière d'usages du territoire agricole. Les territoires périurbains présentent également une spécificité qui renforce mon intérêt. Les intercommunalités y ont des compétences élargies. Nombre de chercheurs observent un engagement des élus des villes dans le traitement des enjeux fonciers et agricoles. Cela se traduit par une évolution de la place accordée aux espaces agricoles dans les politiques d'aménagement du territoire voire par le développement de véritables politiques agricoles localisées portées par ces collectivités (Bacconnier-Baylet 2007; Bertrand et al. 2003; Bertrand et al. 2006; Bryant 1997; Duvernoy et al. 2003; Fleury 2000; Germain et al. 2006; Souchard 2003).

Dans un contexte politique où l'évolution de la place des collectivités locales dans le financement et l'orientation de la politique agricole émerge comme une question importante, traiter de la gestion de la terre agricole sur ces territoires privilégiés d'engagement des élus locaux me semble intéressant et pertinent (Berriet-Sollicec 2002; Berriet-Sollicec et al. 2004).

J'ai également choisi au cours de cette période de centrer la recherche sur l'agglomération angevine. Pourtant, mon engagement dans le programme de recherche-développement « Prospective agricole locale et dynamiques urbaines » m'a amenée à investir d'autres terrains : en particulier les intercommunalités mancenne et nantaise. J'ai privilégié une démarche centrée sur un site unique de manière à pouvoir approfondir les investigations dans et hors des dispositifs institués. Les travaux auxquels j'ai participé sur d'autres agglomérations ont tout au long de ce travail de thèse constitué des points de comparaisons pour guider l'analyse et aiguiller mon regard sur des spécificités angevines.

## **2. 2008-2010 : rendre compte de la diversité des espaces de discussion et de production de règles relatives à la gestion du foncier**

Les résultats obtenus lors des premiers temps de cette thèse m'ont amenée à remettre en cause une hypothèse de travail structurante. La mise en débat et la production de règles relatives à la gestion du foncier agricole opère à travers des scènes multiples, dont certaines échappent au cadre institué par les collectivités locales ou par la profession agricole. La compréhension des processus à l'œuvre implique donc d'enquêter sur ce qui se déroule et se discute hors des scènes institutionnelles. Par ailleurs, il m'est apparu que les points de vue des parties prenantes se construisaient le plus souvent à propos du traitement d'affaires spécifiques. C'est à propos de leur pratique, face à la nécessité de choisir, de décider d'une action précise, que ces acteurs débattent et mettent en œuvre de nouvelles façons de faire et de voir. Cette première phase de recherche m'a donc amenée à m'engager dans une enquête d'une nature sensiblement différente : comprendre comment se construisaient de nouvelles façons de faire et de voir en matière de gestion foncière, à partir de l'enquête sur le traitement d'affaires spécifiques.

### ***Choix des affaires***

J'ai choisi de travailler sur plusieurs affaires. J'entends par là des processus où au final l'action mise en œuvre est sensiblement différente de ce qui avait été projeté par l'autorité compétente initialement ou de ce qui se fait habituellement, où des acteurs se sont engagés dans la discussion des modalités d'action à mettre en œuvre. Pour choisir les affaires à analyser, je n'ai pas fait de recensement exhaustif de tout ce qui était digne d'intérêt. J'ai assez rapidement identifié une dizaine d'affaires très hétérogènes tant par leur échelle, que par les modalités de traitement de l'enjeu ou par l'ampleur de la mobilisation. J'ai choisi celles qui relevaient de l'invention la plus notable pour les acteurs parties prenantes (les affaires citées souvent, comme par exemple la mise en place de réserves foncières), celles où les débats avaient été les plus vifs entre les parties

prenante (ici, il a suffi de m'intéresser aux territoires que les agents des collectivités et des organisations professionnelles refusaient de voir investis dans le cadre du programme de recherche-développement précédemment cité de peur qu'il n'interfère avec une situation locale tendue). Enfin le choix a été guidé par l'enjeu de comparer des localités aux contextes professionnels contrastés.

Deux localités ont été retenues : un groupe de 4 communes de l'Est angevin et la commune de Sainte-Gemmes-sur Loire au Sud de la ville. Sur la première localité, je me suis intéressée à deux actions liées : le déplacement d'un projet d'agrandissement d'une zone d'activité suite à la mobilisation des agriculteurs locaux d'une part et la mise en œuvre par la SAFER, pour la première fois, d'une réserve foncière portée par l'Agglomération en vue de compenser des pertes à venir pour les exploitants. Sur la seconde localité, ce qui m'a de prime abord intéressée est la production d'un règlement d'urbanisme spécifique sur la zone horticole de la commune, en vue de restreindre de manière particulièrement forte les possibilités de construire. La première localité présente une diversité d'activités agricoles ; les leaders syndicaux de la FDSEA s'y sont historiquement largement mobilisés autour d'enjeux d'aménagement du territoire. La seconde localité est marquée par une forte spécialisation de la zone en horticulture, secteur d'activité où les producteurs ont mis en place des organisations professionnelles spécifiques, historiquement distancées du syndicat généraliste et de la Chambre d'Agriculture.

### ***Types de données mobilisées et échantillons locaux***

L'objet de l'enquête au cours de cette deuxième phase de la recherche a été de comprendre comment les acteurs locaux ont débattu, ont négocié, pour aboutir à la production d'une façon de faire nouvelle. Pour cela, j'ai dû élargir mon observation pour situer ce processus dans ce qui est débattu localement. Mes observations ont principalement porté sur la période 2000-2010. Pour autant, j'ai également cherché à situer mes observations dans l'histoire des questions foncières locales.

Au cours de ce travail, j'ai mobilisé quatre types de matériaux :

- Des documents d'orientation produits à propos de la localité ou englobant les questions relatives à cet espace. Il s'agit ici du projet d'agglomération (2003), du rapport du Conseil de Développement relatif à ce projet (2003), du rapport du conseil de développement de l'agglomération et du rapport de mission du CIADT<sup>40</sup> relatifs au développement du pôle végétal (2003), des PLU<sup>41</sup> (2005, 2006), de la charte foncière de l'Anjou (2006), du projet agricole d'agglomération (2009), des schémas départementaux des structures de 1996 et 2006 (documents instituant l'ordre des priorités pour l'affectation de terres dans le cadre des CDOA) ;

---

<sup>40</sup> Comité interministériel au développement et à l'aménagement du territoire

<sup>41</sup> Plan local d'urbanisme

- Des rapports et autres publications locales : archives d'un syndicat intercommunal, des journaux communaux, rapport de bilan intermédiaire de la concertation pour l'extension de la zone Océane, Angers Loire Métropole (2009), publications d'une association de riverains ;
- L'observation de réunions, menées dans le cadre du dispositif institutionnel de discussion de l'aménagement du territoire (réunion publique de présentation du PLU (2004), conseils municipaux et conseil d'agglomération (2004)), dans le cadre du dispositif professionnel de gestion du marché foncier (comité technique de la SAFER en 2007) ou encore dans le cadre de l'organisation par la Chambre d'agriculture de la contribution agricole au projet de territoire (réunion communale de présentation du projet agricole en 2010).
- Des entretiens semi-directifs menés auprès de 22 personnes entre 2004 et 2010. Il s'agit d'élus communaux, d'agriculteurs, de responsables professionnels locaux, de salariés d'organisations professionnelles ou de collectivités (Chambre d'agriculture, ADASEA, SAFER, BHR, Conseil Général), de responsables associatifs. L'enquête a d'abord visé les personnes dont on m'a indiqué qu'elles s'étaient mobilisées dans le cadre de la discussion de l'affaire. Je n'ai pas rencontré chacun des intervenants (l'objectif n'était pas en particulier de rencontrer tous les agriculteurs qui avaient participé aux réunions locales) mais j'ai cherché à interroger les personnes à l'initiative des réunions ou des rencontres, qui les ont menées ou animées ; les personnes dont l'avis était sollicité (par exemple le responsables du service urbanisme de la Chambre d'agriculture) ; les personnes qui du fait de leur position au sein des organisations participaient aux choix. Dans un second temps, l'enquête a visé des personnes qui n'avaient pas contribué aux discussions mais qui me semblaient concernées par son dénouement : il s'agissait par exemple d'un agriculteur dont les terres seront urbanisées, d'une association de préservation du patrimoine local située à proximité d'une future zone d'activité, des responsables du syndicat de propriétaires etc. Il s'agissait de savoir si elles avaient ou non cherché à se mobiliser d'une part et de comprendre les raisons de leur absence d'autre part (Sont-elles informées de l'existence d'une discussion à propos de leur territoire ? Sont-elles invitées ?).

Lors de cette deuxième phase de recherche, mes travaux n'ont été ni contraints ni guidés par les relations de travail qui me liaient jusqu'alors aux organisations professionnelles et locales angevines. Les relations privilégiées développées en particulier avec certains agents et responsables professionnels agricoles se sont maintenues mais ont changé d'objet. De coproducteurs d'une action de recherche-développement, ces acteurs sont devenus pour moi des interlocuteurs pour mettre en débat mes observations et analyses.



### **3. Parer aux effets d'un « chevauchement » entre sujet de recherche et observateur**

Une difficulté avec laquelle j'ai dû composer au cours de cette thèse concerne ce que Devereux nomme le « chevauchement » du sujet d'étude et de l'observateur (Devereux 1980). Ce chevauchement tient à trois types de conditions de la recherche.

#### ***La proximité sociale entre observatrice et objet de recherche.***

Mon parcours professionnel est ancré dans le secteur agricole du Maine et Loire. J'ai débuté à l'institut de l'élevage à Angers, puis j'ai occupé un poste à la Chambre Régionale d'Agriculture, enfin depuis 10 ans je suis chargée d'études à l'Ecole supérieure d'Agriculture d'Angers. Mon activité dans ce cadre consiste à travailler en partenariat avec les organisations professionnelles agricoles locales. Par ailleurs, mon conjoint est lui-même agriculteur. Ce double ancrage, professionnel et privé, au sein du monde agricole, induit un risque évident de déformation de la perception, qui pourrait se traduire par une posture de défense ou au contraire d'autocritique. Pour parer à cela, j'ai choisi d'une part de travailler pour certaines parties de cette recherche avec des chercheurs ayant une position sociale différente de la mienne. Cela s'est traduit pour par la réalisation de travaux d'enquête en commun (Claire Ruault, Roger Le Guen) et par un travail d'analyse en commun à partir des données que j'avais produites (en particulier avec Christophe Soulard et Pascal Germain). D'autre part, j'ai cherché à diversifier les personnes et les occasions de discussion des résultats de la recherche. La plupart de mes informateurs privilégiés font partie des organisations professionnelles agricoles. Pourtant j'ai développé des relations de confiance et d'échanges avec des personnes aux positions sociales différentes au sein de ces organisations (agents des Chambres d'Agriculture, de la SAFER, élue du syndicat de la propriété privée rurale, responsables d'une organisation de producteurs horticole). Par ailleurs, j'ai eu plusieurs occasions d'exposer et de débattre des résultats de la recherche avec un auditoire composite (agents d'organisations professionnelles et de collectivités, élus). Ces échanges sont autant de moments de critique et de validation des résultats et de l'orientation de l'analyse.

#### ***Des partenariats de travail qui induisent un cadrage normatif de l'objet étudié***

Mon engagement dans un projet de recherche-développement en lien avec des collectivités et des organisations professionnelles impacte la démarche de recherche, cela a été précisé précédemment. Soulignons en particulier, le fait que dans le cadre de ce programme, les partenaires ont orienté le travail sur certains types d'acteurs (agriculteurs, élus locaux) au détriment d'autres qui auraient pu se révéler intéressants (riverains, responsables professionnels) ; que le choix des territoires d'enquête a été contraint par l'enjeu de ne pas intervenir sur des territoires où les relations entre agriculteurs et élus étaient conflictuelles. L'engagement dans ce partenariat induit le risque de ne pas observer l'ensemble des processus à l'œuvre. J'ai cherché, en particulier à partir de 2008, à compléter l'enquête auprès d'acteurs plus diversifiés

(responsables professionnels et associatifs locaux) et à sélectionner des lieux d'investigation selon des critères propres à ma recherche.

### ***Ma contribution au débat local***

Les travaux de recherche que je mène sur le territoire angevin depuis le début des années 2000 ont mobilisé des acteurs locaux (responsables professionnels et agents de développement des organisations professionnelles agricoles, élus locaux et chargés de mission des collectivités locales, des agences d'urbanisme) soit comme participants : enquêtés ou membres de comités de pilotages, soit comme financeurs. A plusieurs reprises, j'ai donc été amenée à restituer les résultats de mes recherches et de ce fait, je contribue au débat local relatif à l'évolution de l'agriculture en contexte périurbain à deux titres. Tout d'abord en créant des espaces de discussion entre acteurs. Par exemple en février 2008, à l'occasion de l'exposé des résultats de l'enquête sur les logiques d'action des agriculteurs de l'Est Angevins, élus locaux et responsables professionnels ont saisi l'occasion de se retrouver pour débattre des modes de représentation et de consultation souhaitables des agriculteurs. Ensuite en présentant des résultats qui participent à faire évoluer les savoirs des acteurs locaux relatifs aux dynamiques locales. Par exemple, lors d'un comité de pilotage d'une étude menée en 2003 sur l'agriculture dans les trois communautés d'agglomération du Maine et Loire, j'ai évoqué le développement sur certains territoires d'une forme d'agriculture non professionnelle que je qualifiais « de loisir ». Ce constat a suscité une discussion intéressée, notamment de la part de l' élu de l'Agglomération d'Angers, qui, rebondissant sur cette notion, égrenait quelques exemples de zones occupées par des petites parcelles avec un ou deux chevaux, quelques chèvres etc. La représentation cartographique et l'analyse de quelques indicateurs statistiques du RGA donnait corps à des constats non problématisés comme tels par les participants. 2 ans plus tard, cet élu remobilisait cette notion avec un groupe des Jeunes Agriculteurs pour identifier une des menaces de l'agriculture professionnelle en zone périurbaine. Ici, j'ai probablement facilité ou accéléré la problématisation par un élu d'un fait local. Il serait présomptueux de poser que mes travaux ont un impact important sur l'évolution des processus observés, pour autant, dans la mesure où le développement de la discussion relative aux modes de gestion de la terre agricole constitue l'objet de la recherche, j'ai cherché au cours de la thèse à consigner mes interventions puis à les prendre en compte dans l'analyse.

## **4. Présentation du terrain angevin**

Avant de présenter précisément les dynamiques foncières et les processus sociaux et politiques qui ont pris place autour d'Angers pour la gestion de l'accès à la terre, je propose de qualifier les acteurs et le théâtre de cette gouvernance foncière angevine. Je présenterai donc ici assez brièvement l'histoire économique culturelle et sociale de la région angevine<sup>42</sup>, je m'attarderai

---

<sup>42</sup> Ces développements doivent beaucoup à l'ouvrage de Jean-Luc Marais (2009).

également sur les principales organisations qui m'intéresseront ensuite : l'Agglomération Angers-Loire-Métropole et les principales organisations professionnelles agricoles. Enfin, sans déflorer l'objet de la thèse, je propose de présenter les principales phases qui rythment l'évolution du dispositif de gestion de l'accès au foncier au cours des années 2000.

### ***L'économie angevine : capitalisme patrimonial foncier, nouveau industriel exogène puis tertiarisation***

Au sortir du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'économie angevine est une économie agricole. Plus de la moitié des actifs travaillent dans le secteur primaire. L'agriculture est plus qu'ailleurs en France une activité gérée par de grands propriétaires terriens. Les agriculteurs sont pour la plupart fermiers ou métayers à l'Ouest d'Angers, les petits propriétaires en faire-valoir direct sont plus fréquents au Sud de la ville. La ville compte peu d'usines, les activités industrielles concernent principalement alors la corderie (transformation du chanvre et du lin produits dans le département) et la production d'ardoises. Les grandes fortunes angevines ne sont pas alors celles des industriels, mais celles des aristocrates propriétaires fonciers. Ces derniers n'investissent pas dans l'industrie. Le capitalisme angevin du début du siècle est un capitalisme patrimonial foncier.

Au cours des années 1940, la région angevine s'enlise. Le solde migratoire du département s'inverse : l'Anjou qui accueillait des populations jusqu'alors voit ses jeunes habitants partir pour trouver un emploi hors du département. Comme ailleurs, l'emploi décline dans l'agriculture. Mais à Angers, les industries traditionnelles connaissent également de grandes difficultés et ne sont pas alors remplacées par un développement nouveau. L'unique usine angevine de corderie menace de fermer ; l'industrie de la chaussure ou encore de la confection s'essoufflent ; la production d'ardoises, emblématique de l'Anjou décline également au cours du siècle (alors que plusieurs mines ferment dans le département, la mine de Trélazé à proximité d'Angers est maintenue mais l'emploi y baisse fortement : des 5000 emplois de 1921, il n'en reste que 250 en 2000).

Un nouveau préfet arrive en 1949, il prend conscience du problème de l'emploi et impulse une transformation des orientations politiques locales. Il crée en 1954 un comité départemental d'expansion économique, dont les objets sont larges : ils couvrent le sauvetage de l'industrie du Chanvre angevine, l'implantation de Thomson, la création du marché d'intérêt national à Angers, l'irrigation de la vallée de l'Authion... « *L'essor industriel est alors « la » solution, fédérant politiques soucieux de créer des emplois pour les générations montantes et éviter l'émigration, syndicalistes inquiets du chômage et de la crise des secteurs anciens, commerçants (bien présents au sein des chambres de commerce) à la recherche de nouveaux clients, entrepreneurs du bâtiment (également bien représentés) prêts à construire des logements...* » (Marais 2009). La politique locale jusqu'à la fin du siècle est alors marquée par la volonté d'accueillir des entreprises (aménagement de zones industrielles, développement des infrastructures). Cette politique est un succès. Le nouveau industriel angevin qui s'ensuit pendant 20 ans provient effectivement de l'accueil d'entreprises extérieures au territoire, dans les secteurs de l'électronique, de la construction mécanique, de l'équipement automobile ou des machines agricoles. Comme ailleurs en France, la région angevine entre dans une ère de consommation de la terre agricole pour l'industrie et l'urbanisation.

Sur le plan agricole, la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle est marquée comme ailleurs par deux processus : la poursuite de l'exode rural et de la chute de l'emploi agricole ; la spécialisation des exploitations agricoles. Près d'Angers le développement d'entreprises spécialisées dans l'horticulture, l'arboriculture, la viticulture ou le maraîchage s'accompagne d'une segmentation du secteur. Chaque groupe professionnel se dote d'organisations syndicales, économiques, techniques et de recherche scientifiques spécifiques. Le développement des différents segments est différencié. Notons en particulier la faible organisation collective dans le secteur maraîcher, le développement plus tardif de la filière semencière, ou encore la dynamique de délocalisation à l'œuvre pour les productions horticoles.

Entre 1970 et 1990, l'industrie angevine, récente, résiste un temps à la crise. Puis dans les années 1990, l'emploi industriel chute, l'emploi tertiaire se développe peu, moins qu'ailleurs ; les deux secteurs qui restent porteurs sont l'agroalimentaire et les biotechnologies. Dès les années 1970, la chambre économique affiche la volonté de développer les activités tertiaires : « *C'est autour et à partir de cette affirmation d'Angers comme capitale des cultures délicates que pourrait se fonder la promotion de l'université et la création d'un tertiaire spécialisé pour l'agriculture de pointe* »<sup>43</sup>. Ainsi, les élus angevins réorientent leur politique de développement économique, vers l'accueil d'activités tertiaires et le développement de certains secteurs, dont les biotechnologiques. C'est dans ce contexte que s'inscrit la labellisation du secteur du végétal spécialisé comme pôle de compétitivité à vocation mondiale en 2005.

### ***Une dynamique politique longtemps marquée par les mouvements catholiques***

Le comportement électoral dans le département se rapproche à partir de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle des tendances nationales. Il a cependant été longtemps marqué par un vote de droite, conservateur et modéré. Jusqu'à la fin des années 1960, il faut y voir l'influence des mouvements catholiques. A partir des années 1950, les prêtres s'engagent dans la formation des jeunes à travers la JOC (Jeunesse ouvrière catholique), la JAC (jeunesse agricole catholique), le MRJC (mouvement rural de la jeunesse catholique). Les futurs militants syndicaux et élus sont issus de ces mouvements. D'abord proches de la droite modérée, leurs adhérents tendent à adopter un vote de gauche à partir de 1960 : « *L'adhésion au catholicisme signifie pour eux une action pour plus de fraternité et d'égalité, des combats aux côtés des déshérités (...) ce qui pendant longtemps avait poussé les catholiques à voter à droite, la défense de l'école libre, apparaît comme désormais sans objet.* » (Marais 2009). La montée de la gauche, particulièrement marquée en ville fait que dans les années 1970 la municipalité angevine est emportée par un élu du parti socialiste, elle reste à gauche jusqu'à aujourd'hui. En 2004, pour la première fois depuis 1874, la gauche est majoritaire sur le département (élections régionales). Les années 1990 sont marquées par la montée des verts. En 2002, ils obtiennent de bons scores aux présidentielles, surtout dans la couronne périphérique d'Angers.

---

<sup>43</sup> Rapport de la Chambre économique cité par JL Marais, 2009.

Aujourd'hui, la municipalité d'Angers est dirigée par des élus du PS et des verts. A l'échelle de l'agglomération, les élus du conseil communautaire déclarent que cette institution est peu politisée : elle est dirigée par le maire d'Angers, élu PS, mais les clivages partisans orientent peu le débat politique local. Cela tient d'une part au fait que le choix des membres du conseil communautaire étant laissé aux communes membres, la logique de parti est atténuée, d'autre part, les communes périphériques d'Angers sont plus nombreuses à avoir élu des listes « apolitiques ». Ainsi, l'Agglomération angevine s'inscrit dans la continuité d'une tradition politique angevine qui privilégie la modération aux positions politiques trop marquées.

### ***Des organisations professionnelles dominées par une FDSEA influente***

Jusque dans les années 1940, les organisations professionnelles sont sous l'emprise de l'aristocratie foncière : le syndicat agricole de l'Anjou est dirigé par des notables. Après la corporation, l'organisation de la profession agricole évolue. La nouvelle Chambre d'Agriculture de 1949 écarte de son bureau les aristocrates. La FDSEA s'affirme comme syndicat majoritaire, au pouvoir. Pourtant, l'influence des grands propriétaires sur les dispositifs professionnels de contrôle du foncier se fait longtemps sentir dans l'Ouest armoricains. Nicole Croix le rappelle : *« Les propriétaires de grands domaines restent les maîtres du jeu foncier et ils peuvent encore choisir leurs fermiers, ne pas renouveler le bail s'ils jugent leur fermier trop contestataire, laisser les terres en friches ou demander à les reprendre pour une exploitation personnelle ou familiale plutôt que de se lier par un bail. Malgré le statut du fermage qui est révisé pour donner plus de droits au fermier, l'insécurité demeure »* (Croix 1992).

Dans les années 1950, la FDSEA est un syndicat respectueux de l'ordre établi, *« attaché au statu quo technique, revendiquant l'indexation des prix et conduisant l'action syndicale par le biais des parlementaires »* (Marais 2009). L'arrivée de responsables issus de la JAC à la FDSEA introduit de nouveaux discours sur *« la restructuration nécessaire des exploitations, la réduction du poids du capital foncier dans l'exploitation qui doit être considérée avant tout comme un outil de travail »* (Marais 2009). C'est avec eux que se produit véritablement une transformation de la représentation du foncier dans l'agriculture, suivant en cela les mouvements nationaux de l'époque. Au cours des années 1960 et 1970, le syndicalisme est marqué par des prises de position départementales spécifiques et par des tensions politiques entre mouvements qui aboutiront à une différenciation des mouvements syndicaux agricoles dans les années 1980. D'abord, en 1968, le CDJA se distingue de la FDSEA par son engagement dans les mouvements sociaux, il revendique une position politique de socialisme démocratique, alors que la FDSEA, en retrait, affiche son apolitisme. Dans les années 1970, le CDJA soutient une position minoritaire au sein du CNJA : il défend ici un syndicalisme de travailleurs. De la même manière la FDSEA se distancie de la FNSEA : les agriculteurs défendent localement une meilleure prise en compte des situations des éleveurs, en particulier une transformation du système de soutien des prix aux agriculteurs en plafonnant les aides européennes aux grandes exploitations et aux céréaliculteurs. Autour des enjeux fonciers, plusieurs événements manifestent une distance des leaders locaux par rapport à la politique nationale de restructuration des exploitations : *« En juillet 1962, le président de la FDSEA appuie à Corzé des agriculteurs qui soutiennent l'un des leurs contre une société foncière extérieure à l'agriculture. En février 1968, FDSEA et CDJA manifestent contre un cumul à Doué la Fontaine : le*

*président de la fédération dénonce la misère paysanne, celui des jeunes agriculteurs accuse le capitalisme » (Marais 2009).* A la fin des années 1970, une partie des adhérents du CDJA et de la FDSEA rejoignent les paysans travailleurs. Les mouvements professionnels de gauche progressent jusqu'au début des années 2000 : la confédération paysanne obtient ainsi 28% des voix aux élections professionnelles de 2001, puis son influence diminue (17% en 2007).

Aujourd'hui, la FDSEA est le syndicat majoritaire en Maine et Loire (75% des voix aux élections Chambre d'Agriculture de 2007). Son bureau est très majoritairement composé d'éleveurs (parmi les 23 membres du bureau en 2010, 20 sont éleveurs). Le syndicat est structuré localement par 34 unions syndicales cantonales et plus de 190 syndicats communaux. Il entretient une forte proximité avec un autre syndicat agricole : les jeunes agriculteurs (ils ont fait liste commune aux élections Chambre d'agriculture, travaillent en commun en particulier pour préparer les commissions structures). Le syndicalisme majoritaire publie un hebdomadaire : l'Anjou agricole, distribué à 7000 exemplaires. C'est l'organe de publication des annonces judiciaires légales, notamment la publicité foncière. Deux syndicats d'exploitants minoritaires remportent les suffrages restant : la coordination rurale et la confédération paysanne. Ces syndicats n'ont pas d'organisation locale, mais une organisation simplement départementale et parfois des sections spécialisées selon les productions. A la Chambre d'agriculture, les élus issus de la FDSEA sont majoritaires. Des syndicats minoritaires ont obtenu un ou deux sièges (sur les 50 du conseil d'administration de la chambre d'agriculture) : le syndicat départemental de la propriété privée rurale, la confédération paysanne, la coordination rurale. Par ses résultats aux élections professionnelles, par son emprise sur l'espace public agricole, la FDSEA a donc une position largement dominante localement.

Comment les organisations dominantes se situent dans la diversité professionnelle, tant politique que productive ? De fait, les dirigeants de la Chambre d'Agriculture issus de la FDSEA s'inscrivent dans la continuité des mouvements syndicaux des années 1960, ils ont pour la plupart une sensibilité politique de gauche<sup>44</sup>. Le projet professionnel adopté en 2006<sup>45</sup> est d'ailleurs marqué par la primeur donnée aux questions de maintien de l'emploi et d'environnement. Ainsi, dans le département, les frontières entre mouvements syndicaux sont souvent floues, la FDSEA jouant un véritable rôle de rassemblement de sensibilités idéologiques assez diverses. En revanche, sur un plan productif, la FDSEA rend mal compte de la diversité des segments professionnels. La Chambre d'Agriculture, dont une des fonctions est de représenter l'agriculture départementale dans sa diversité, est également moins investie dans l'accompagnement de certains secteurs d'activité spécialisés (cheval, horticulture, viticulture, maraîchage, arboriculture) qui ont des organismes techniques spécifiques.

---

<sup>44</sup> Cette sensibilité politique n'est pas affichée, elle m'a été rapportée par un des élus membres du bureau de la Chambre d'Agriculture.

<sup>45</sup> Projet agricole départemental

## ***Distension des liens entre agriculture et ville au cours du XX<sup>ème</sup> siècle***

Revenons sur les liens qui s'établissent entre profession agricole et collectivités. Ils ont évolué dans le sens d'une prise de distance et d'une transformation dans leur nature au cours du XX<sup>ème</sup> siècle.

### **Proximité sociale entre élus communaux et profession agricole**

Comme ailleurs en France, la fin du XX<sup>ème</sup> siècle a été marquée par le déclin des municipalités dirigées par des agriculteurs en milieu rural et périurbain. Cette dynamique est constatée à la périphérie angevine. Les élus des communes sont rarement agriculteurs. Ils sont pour la plupart des salariés urbains (ou d'anciens salariés), parfois, bien que plus rarement, ils ont exercé une profession libérale. Ces nouveaux élus sont également souvent originaires d'autres départements. Leurs liens au milieu agricole ou rural, quand ils existent, sont récents, parfois distants. Ainsi, alors qu'Angers a eu un maire horticulteur entre 1963 et 1977, les élus de la région angevine sont aujourd'hui socialement assez éloignés du milieu professionnel agricole. Si ce lien n'est pas donné par l'origine sociale ou géographique, il se construit par l'engagement des élus dans le traitement de questions liées à l'agriculture. Or cet engagement se renforce avec l'évolution de l'intercommunalité. Le district angevin est créé en 1968 avec 10 communes, il s'élargit progressivement jusqu'en 2005 pour atteindre 31 communes (l'élargissement principal date de 1994, quand 14 nouvelles communes intègrent le district). Ainsi, dans le territoire intercommunal la part des espaces agricoles croît. En devenant une communauté d'agglomération en 2001, l'intercommunalité se dote également de nouvelles compétences (aménagement et urbanisme, développement économique, espaces verts, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie). Des liens de travail se tissent alors entre quelques élus et des responsables professionnels, nous y reviendrons.

### **L'agriculture comme composante du développement économique**

L'agriculture était considérée jusque dans les années 1950 comme une composante essentielle de l'économie angevine<sup>46</sup>, le dernier grand projet mené par les responsables politiques locaux concerne l'aménagement de la vallée de l'Authion (1966). En revanche les décennies qui suivent sont marquées par un délaissement des questions agricoles par les élus et l'administration locale. Les politiques se concentrent sur le développement industriel. Avec la volonté de développer les activités tertiaires ré-émerge un projet lié à l'horticulture : celui de pôle de compétitivité relatif au végétal spécialisé. Mais l'origine de ce projet porte avant tout sur l'enjeu de développer les activités de recherche et de service, moins que sur les enjeux productifs.

### **Le tournant environnemental des années 1990**

Comme ailleurs, les problématiques environnementales s'imposent dans le département au cours des années 1990. En 1994 est publié un plan départemental pour l'environnement, en 1996 le Parc Naturel Loire-Anjou-Touraine est créé. Les questions de qualité de l'eau, de gestion des

---

<sup>46</sup> A cette époque, le comité départemental de développement économique compte une commission agriculture.

crues, de paysage et de biodiversité tendent à intégrer l'agriculture dans des projets portés par l'administration ou des acteurs politiques locaux. En 1998 le district angevin s'engage dans un projet agri-environnemental : il s'agit de cofinancer des mesures d'aide au maintien de pratiques prairiales pour préserver la biodiversité dans les zones humides du Nord de la ville. Depuis lors, avec la création de l'Agglomération, l'intercommunalité adopte des compétences spécifiques pour pouvoir mener une politique environnementale sur son territoire, et les enjeux reliant agriculture et environnement n'ont cessé d'être intégrés au projet politique angevin.

### **Des conflits d'aménagement depuis les années 1970**

Si les enjeux environnementaux et économiques de prise en compte de l'agriculture dans les projets de développement du territoire s'imposent à l'orée du XXI<sup>ème</sup> siècle, les relations entre collectivités et profession agricole n'en restent pas moins conflictuelles. La politique de développement urbain et industriel angevine adoptée dès les années 1950 se poursuit. Les grands projets d'infrastructures (A11, contournement Sud) et de développement économique suscitent une opposition vive de la profession agricole. Cette opposition s'exprime à travers les procédures instituées (avis de la Chambre d'Agriculture au Schéma directeur), mais peut prendre des formes plus conflictuelles. Au Sud d'Angers les mobilisations locales et agricoles aboutissent à l'annulation du schéma directeur de 1996, nous y reviendrons. Cela amène l'intercommunalité à chercher à transformer les modes d'élaboration des politiques d'aménagement en lien avec la profession agricole. La mise en place de nouvelles formes de dialogue avec la Chambre d'agriculture à partir de 2002 s'inscrit dans cette dynamique.

### ***A partir de 2000, émergence d'un dispositif de traitement des questions foncières***

Afin d'éclairer la lecture des résultats développés dans les parties suivantes, je propose de présenter rapidement les deux grandes phases de structuration du dispositif local de traitement des questions foncières angevines.

### **De 2000 à 2005, l'intercommunalité en quête d'interlocuteurs**

A partir de 2002, la discussion la profession agricole et les collectivités locales se structure essentiellement autour d'une scène qu'est le conseil de développement de l'Agglomération. Cinq représentants professionnels y siègent. Outre cette scène, le dialogue s'instaure dans le cadre de relations de travail interpersonnelles entre élus agricoles et locaux et entre administrations (Chambre d'Agriculture et Agglomération principalement). Un nombre très restreint d'acteurs s'engage dans ces relations entre profession agricole et Agglomération. Il s'agit pour l'Agglomération de l'élue en charge de l'aménagement et de l'espace rural et de la directrice du service aménagement. Il s'agit pour la profession agricole de l'élue de la Chambre d'Agriculture en charge de la commission foncier, qui s'est par ailleurs engagée de longue date dans la mise en œuvre puis le maintien du dispositif agro-environnemental de préservation des vallées inondables au Nord d'Angers, du responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture embauché au début de cette période et du directeur de la SAFER.



Au sein de la profession agricole, l'invitation de représentants professionnels au Conseil de Développement de l'Agglomération contribue à l'instauration d'un groupe de travail autour des questions d'aménagement, en lien avec les projets des collectivités. Il rassemble autour des quatre porte-paroles de la Chambre, de la FDSEA et des jeunes agriculteurs, des responsables professionnels de ces institutions engagés dans la commission foncier de la Chambre d'Agriculture, dans la section aménagement de la FDSEA ou encore dans la section syndicale « région angevine » de la FDSEA. Les finalités du travail de ce groupe sont d'émettre des avis sur les documents d'urbanisme, sur les aménagements fonciers menés suite aux travaux d'infrastructure, puis sur les chemins de randonnée et l'écriture du projet d'agglomération. Ce groupe se réunit rarement. Plusieurs responsables y participant ont par ailleurs des responsabilités dans le cadre du dispositif du contrôle des structures (participation à la CDOA, membre de l'ADASEA). Pour autant, les objets de travail au sein des différentes scènes professionnelles restent distincts.

Au cours de cette première période, des divergences émergent qui opposent l' élu intercommunal en charge de l'agriculture et la responsable Chambre d'Agriculture. Cette dernière est élue au bureau de la Chambre d'Agriculture en tant que représentante des propriétaires fonciers, l'ambiguïté de sa position contribue à rendre ses relations difficiles avec son interlocuteur de l'Agglomération, nous y reviendrons. Les relations entre les deux responsables sont rompues vers 2004. Les deux années qui suivent sont ainsi marquées par le développement de relations peu coordonnées entre profession agricole et intercommunalité. Le salarié en charge de l'urbanisme pour la Chambre d'Agriculture poursuit un travail de diagnostic agricole et de production d'avis dans le cadre des plans locaux d'urbanisme, sans responsable professionnel référent. Les groupes syndicaux locaux engagent parfois des négociations directes avec les services et les élus de l'Agglomération.

Par ailleurs, l'Agglomération sollicite à cette époque de manière assez importante des savoirs professionnels à travers des demande de prestations d'études (diagnostic, observatoire, expertise ponctuelle). La production de ces savoirs est pilotée par les agents des organisations professionnelles (Chambre, SAFER) et plus ponctuellement le fait de scientifiques angevins (Université, ESA<sup>47</sup>).

Au cours de cette période, quelques événements importants viennent ponctuer la vie institutionnelle locale. Il s'agit d'abord de la création de l'Agglomération en 2001 ; de la constitution du Conseil de Développement en 2002 ; de l'élaboration du projet d'Agglomération, qui mobilise à la fois les élus communautaires et le Conseil de Développement ; de l'élaboration de Plans locaux d'urbanismes en 2003, qui a mobilisé la Chambre d'Agriculture pour la réalisation de diagnostics agricoles ; de l'adhésion conjointe de la Chambre d'Agriculture et de l'Agglomération au réseau Terres en Villes en 2003 ; de l'obtention par l'Agglomération du

---

<sup>47</sup> Atlas foncier de JB. Humeau, soutien financier au programme de recherche Cnasea (ESA), sollicitation de F. Sarrazin (ESA) relative aux conditions de développement du végétal spécialisé.

pilotage du dispositif Natura 2000 sur les basses vallées angevines en 2004, prenant ainsi la suite de l'ADASEA qui avait animé l'écriture du document d'objectif ; puis enfin la labellisation du secteur du végétal spécialisé comme pôle de compétitivité à vocation mondiale en 2005.

### **A partir de 2006, le temps de l'institutionnalisation**

En 2006, les relations entre profession agricole et Agglomération se renouent et se structurent. Le fait le plus marquant est la création d'une commission agricole sur le territoire du Pays Loire – Angers, son président est un responsable de la FDSEA, il devient l'interlocuteur de l'Agglomération pour la Chambre d'Agriculture. Cette commission compte une trentaine de membres, agriculteurs sur le Pays Loire-Angers. Elle organise un lien entre les portes-paroles professionnels engagés dans les débats avec les élus intercommunaux et les agriculteurs locaux. Elle organise également un lien entre les scènes de travail relatives à l'aménagement du territoire et celles relatives au dispositif professionnel de contrôle de l'accès au foncier (SAFER, CDOA, ADASEA). En effet, son président a une position élevée dans la hiérarchie professionnelle : il est secrétaire général adjoint de la FDSEA, en charge de la section aménagement. A ce titre il préside l'ADASEA en 2006 (il restera par la suite membre du bureau de l'ADASEA), il participe à la CDOA et aux comités techniques de la SAFER. C'est lui qui anime et se fait le porte parole du groupe syndical majoritaire au sein de ces instances.

Au cours de cette période, des liens se tissent également entre élus locaux et les instances professionnelles de contrôle de l'accès au foncier agricole (SAFER, CDOA). Ces instances ont évolué depuis les années 1990 vers une plus grande intégration des enjeux des collectivités locales dans leurs contenus et vers une association de ces institutions dans le dispositif d'élaboration des décisions (voir chapitre 1). Ainsi, des collectivités sont signataires du projet agricole départemental en 2006 (Conseil général, PNR), des représentants des intercommunalités ou des communes siègent au conseil d'administration de la SAFER et aux comités techniques, des représentants des intercommunalités siègent également à la CDOA. Ces évolutions font suite à des évolutions législatives (lois de 1992 puis 2005).

Depuis son arrivée, l' élu en charge de l'agriculture à l'Agglomération angevine a œuvré pour un rapprochement entre les services de l'Agglomération et la SAFER. Parallèlement, la SAFER en Maine et Loire cherche à développer ses actions de soutien aux projets des collectivités dans le cadre de relations contractualisées. Elle a pour cela créé en 2005 un poste de chargé de relations SAFER-Collectivités, confié à un jeune agent qui avait préalablement réalisé son mémoire de mastère au sein des services de l'Agglomération. Cet effort de rapprochement des institutions se poursuivra ensuite avec l'entrée de l' élu de l'Agglomération en charge de l'agriculture au sein du conseil d'administration de la SAFER Maine-Océan<sup>48</sup> (2007) puis avec l'embauche au sein du service aménagement du territoire de l'Agglomération d'un ancien salarié des SAFER (2007).

---

<sup>48</sup> La SAFER a fait le choix d'ouvrir une place pour les intercommunalités à l'échelle des quatre départements 44, 49, 53 et 72.

Cette période de transformation des configurations sociales institutionnelles aboutit à la signature de deux conventions de partenariat en 2007 : l'une entre l'Agglomération et la SAFER, l'autre entre l'Agglomération et la Chambre d'Agriculture. Cette période est également un moment de production importante de documents d'orientation politique. Ainsi les institutions locales produisent : un projet agricole départemental (2006), un projet agricole du Pays (2009), une charte agriculture et urbanisme (2008), la charte foncière de l'Anjou (2006). Enfin, tout au long de cette période, l'agglomération est engagée dans l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

## Conclusion

Il est malaisé de « conclure » un chapitre de ce type tant il s'agit d'une invitation à poursuivre. Je me contenterai ici de rappeler les principaux choix de méthodes et les principales caractéristiques du terrain de recherche à retenir.

La démarche de recherche se structure en deux phases. Dans un premier temps, j'ai cherché à comprendre la façon dont sont débattues les orientations de gestion de la terre agricole, à interpréter la production de normes nouvelles au regard de l'influence des différents porte-parole, et à discuter la nature de la représentation de la parole agricole. Le travail a porté sur l'observation de scènes instituées et l'enquête auprès d'acteurs participant à ces scènes. J'ai alors mené des investigations diverses : observation participante, entretiens auprès des responsables et d'agriculteurs, recherche documentaire et études complémentaires relatives aux dynamiques foncières locales. Les premiers résultats m'ont amenée à développer ensuite une approche sensiblement différente. De fait, il est apparu que la discussion de la régulation de l'accès à la terre opérait pour partie dans le cadre de scènes instituées mais aussi dans le cadre d'interactions moins formelles. J'ai alors entrepris une seconde phase de terrain visant à comprendre comment se construisaient de nouvelles façons de faire en matière de gestion foncière, dans et hors des dispositifs institués. J'ai alors travaillé sur plusieurs affaires. J'entends par là des processus où au final l'action mise en œuvre est sensiblement différente de ce qui avait été projeté par l'autorité compétente initialement ou de ce qui se fait habituellement, où des acteurs se sont engagés dans la discussion des modalités d'action à mettre en œuvre au-delà du dispositif institué. La recherche porte ainsi sur deux localités contrastées tant sur le plan des processus de mobilisation, des règles produites localement et des contextes agricoles.

Le terrain de recherche est le territoire périurbain angevin. Ce choix tient d'abord au fait que l'espace périurbain constitue un territoire privilégié d'observation des formes de gouvernance du foncier agricole. L'intérêt de la zone angevine tient aussi à l'évolution de la place de l'agriculture dans l'économie angevine. Cette dernière a longtemps été dominée par un capitalisme patrimonial foncier. Ce n'est qu'à partir des années 1950 qu'une politique ambitieuse d'accueil d'industries permet un essor industriel de la ville. La politique de développement urbain est alors tirée par l'enjeu d'offrir des terres à des entreprises venues d'ailleurs. Dans les années 1990, l'industrie angevine connaît une crise, les élus tentent depuis d'insuffler une reconversion

tertiaire, pour laquelle le secteur du végétal spécialisé apparaît comme un levier majeur. Ainsi la politique historique de soutien au développement économique par l'offre foncière entre en tension avec l'enjeu nouveau de fonder l'économie et la notoriété angevines sur le développement d'une forme d'agriculture. L'intérêt du terrain angevin tient enfin au fait que la profession agricole y est très diverse. Certes, la FDSEA tient une position largement dominante au sein des institutions locales, dans un contexte professionnel où les clivages syndicaux sont peu marqués. Mais, le monde agricole angevin se caractérise surtout par une forte diversité productive. Dans ce contexte, le paysage professionnel se caractérise par la présence importante des éleveurs dans les organisations généralistes à l'échelle départementale (FDSEA, Chambre d'Agriculture) et par l'existence de multiples organisations spécialisées au sein desquelles les producteurs des différents secteurs du végétal spécialisé s'engagent. Ainsi se questionner sur la représentation de l'agriculture amène ici, nécessairement, à poser l'enjeu de prendre en compte la diversité professionnelle.



# Conclusion de la première partie

Classiquement, l'objet de cette première partie était de poser la façon dont je compte aborder la question de recherche.

Si les professionnels de l'agriculture semblent aujourd'hui avant tout préoccupés par l'évolution des marchés et des filières, la « question foncière » constitue tout de même un objet de débat et de travail important au sein du monde agricole et de celui des collectivités locales. L'adoption de nouvelles orientations dans la gestion de cette ressource semble largement partagée. Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est la conception de nouvelles pratiques de régulation dans un contexte socio-économique et politique évolutif. Or dans ce contexte, des travaux de recherche se font jour sur la production de nouvelles normes d'exploitation de la terre agricole, mais relativement peu s'intéressent aux conditions de régulation de l'accès à la terre. C'est cette deuxième perspective que j'ai adoptée.

La régulation de l'accès au foncier a cela de complexe qu'elle renvoie à deux types de dispositifs jusqu'à présent distincts : d'une part le dispositif de régulation professionnel issu de la politique des structures et d'autre part le dispositif de planification de l'aménagement et de l'urbanisme piloté par les collectivités locales. L'objet de la thèse est donc de rendre compte des processus de transformation de ces différentes formes d'action publique et professionnelle. Je pose pour cela l'hypothèse que cette transformation est l'objet de négociations entre la profession agricole et les collectivités locales, et que dans le cadre de ces négociations, les deux dispositifs sont articulés. In fine, il s'agit donc de questionner l'effet des évolutions de la gouvernance du foncier agricole sur la capacité d'orientation de l'accès à la terre agricole aux différents groupes sociaux concernés, dans et hors de la profession agricole.

Pour engager cette recherche, je m'appuierai sur les acquis et les questionnements spécifiques de deux champs de la sociologie : la sociologie de l'action publique et la sociologie des professions. Dans ces champs, un axe de recherche contemporain porte sur la façon dont la gestion de biens communs territorialisés se construit. Les questions foncières sont parfois traitées dans cette perspective. La plupart de ces travaux donnent à voir l'ouverture des dispositifs locaux de négociation. Cela a donc orienté mon hypothèse de départ selon laquelle les collectivités locales jouent un rôle central dans la mise en œuvre d'un dispositif ouvert de discussion des modalités de gestion de la terre agricole, dans le cadre d'une procédure d'élaboration de la politique locale pluraliste (Duran et al. 1996 ; Lascoumes et al. 1998; Lascoumes et al. 2007 ; Latour 1999). Pourtant mes résultats m'amènent à proposer une thèse différente, celle de l'émergence d'une forme de corporatisme localisé.



## **Deuxième partie**

# **Les questions foncières agricoles sur le territoire angevin**

Si le centre de la thèse concerne le processus d'élaboration des politiques locales relatives à la régulation de la terre agricole, son point de départ est différent. Il consiste à établir d'une part les dynamiques foncières locales et d'autre part les orientations politiques produites (dans le cadre des projets des collectivités locales et de la profession). C'est-à-dire l'objet et le produit du processus. Certains auteurs posent la prééminence des dynamiques sociales et économiques sur les différents déterminants de l'élaboration des politiques<sup>49</sup>, cela n'est pas l'hypothèse poursuivie dans cette thèse. Pourtant l'interprétation de cette élaboration ne peut faire l'économie d'une compréhension des dynamiques sociales que les politiques accompagnent ou infléchissent d'une part et de l'analyse de la connaissance qu'en ont les partie-prenantes des processus politiques.

Comment opérer un tri parmi les différentes dynamiques qui traversent le terrain angevin et identifier celles qui méritent une attention particulière ? Le parti-pris de cette partie est de structurer la réflexion à partir de deux approches. La première consiste à partir des débats à l'œuvre dans l'espace public et scientifique national. La seconde consiste à s'adosser à la façon dont les responsables locaux posent les enjeux fonciers angevins.

La partie précédente a permis d'identifier les trois approches des questions foncières dans l'espace public et scientifique national. La terre agricole apparaît comme un objet de concurrence. Concurrence entre agriculteurs. L'histoire récente montre à quel point cet enjeu a été important, source de nombreuses dispositions réglementaires dont l'objet est de réguler la répartition des terres entre agriculteurs dans les années 1960. Ces dispositions sont aujourd'hui encore en débat. Concurrence entre agriculture et urbanisation également. La terre agricole constitue pour certains une ressource menacée par l'urbanisation qu'il convient de préserver pour des motifs productifs, environnementaux et de développement des territoires ruraux. Enfin, même si cette problématique est ancienne, les rapports entre propriétaires et fermiers se voient à nouveau questionnés avec le développement de stratégies de propriétaires jugées risquées pour le maintien de l'activité agricole d'une part et avec l'évolution récente du droit relatif au fermage d'autre part.

Localement, j'ai pu mettre en œuvre différentes enquêtes auprès d'agriculteurs, d'élus locaux, de responsables professionnels, de chargés de mission des différentes organisations. Ces entretiens,

---

<sup>49</sup> Voir en particulier les analyses faites par Jean-Paul Billaud ou Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès des différentes approches de la construction des politiques (Billaud 1990; Lascoumes et al. 2007).



s'ils portaient parfois sur des objets sensiblement différents, visaient tous à comprendre in fine les points de vue de ces différentes personnes sur les enjeux fonciers locaux. Je les ai interrogées sur leur position dans le contexte social local, sur leurs pratiques et leurs regards relatifs aux problématiques foncières. Ces regards m'ont permis d'identifier des préoccupations récurrentes, des dynamiques sociales qui posaient question.

Je propose donc de qualifier les enjeux fonciers à travers trois dimensions qui recouvrent peu ou prou à la fois les axes du débat national et les points de vue locaux. Il s'agira d'abord de décrire les mécanismes de transmission de la terre et l'accroissement des concurrences pour l'accès au foncier agricole (chapitre 4), puis de qualifier la diversité des exploitations sous l'angle de leurs logiques foncières et de la façon dont elles intègrent le contexte périurbain (chapitre 5), et enfin, le chapitre 6 visera à situer les enjeux agricoles dans les dynamiques urbaines angevines.

Pour chaque chapitre, j'adopterai une triple perspective :

- qualifier les dynamiques sociales et économiques angevines et leur spécificité par rapport au contexte national ;
- rendre compte de la connaissance qu'ont les acteurs locaux des dynamiques à l'œuvre ;
- identifier les orientations politiques portées par les collectivités locales et rendre compte à travers leur analyse de l'émergence d'une vision locale du traitement souhaitable des questions foncières agricoles, autrement dit de l'émergence d'un paradigme foncier local<sup>50</sup>.

Puisque le chapitre 5 porte sur la diversité des exploitants agricoles, il aura une vocation supplémentaire. Il s'agira aussi de comprendre la façon dont les questions foncières participent ou non à structurer le monde professionnel agricole : assiste-t-on à une différenciation professionnelle liée aux dynamiques foncières ? Peut-on parler de segmentation au sein du monde professionnel agricole ? Il s'agit ainsi d'avoir une meilleure compréhension de la structuration de la profession agricole angevine afin de pouvoir interpréter l'engagement de groupes professionnels au sein des processus d'élaboration des modes de gestion locaux de la terre, de pouvoir interpréter la représentation des groupes professionnels dans l'espace de discussion, politique et professionnel local.

---

<sup>50</sup> Je propose de définir un paradigme comme un prisme à partir duquel les questions foncières sont appréhendées. Il se fonde sur une vision de la valeur de la terre agricole et des formes d'intervention souhaitables pour sa gestion. Le paradigme constitue une vision dominante dans l'espace public à une époque donnée, il a une dimension normative étendue à des dynamiques sociales et des champs d'action divers (développement urbain et agricole en particulier ici).

## ***Quelques éléments de méthode...***

Pour identifier les principales questions foncières et pour rendre compte des orientations politiques et professionnelles locales je me suis fondée ici sur trois types d'enquêtes menées entre 2005 et 2009<sup>51</sup> :

- Des entretiens auprès de chargés de missions ou d'élus des organisations professionnelles (Chambre d'Agriculture, ADASEA, SAFER, syndicats), de collectivités (Conseil général, agglomération angevine, communes) ou encore d'autres organisations locales (associations environnementales). Ces entretiens visaient à comprendre les points de vue de ces différentes personnes sur les enjeux fonciers locaux.
- L'observation d'une action expérimentale de développement mise en œuvre avec un groupe de dix agriculteurs de l'Est-Angevin. Ce groupe de travail s'est réuni à six reprises entre décembre 2007 et octobre 2008. Il visait à identifier des pistes d'action pour permettre le maintien voire le développement des activités des agriculteurs locaux. Ce travail s'est soldé par l'organisation d'une rencontre entre le groupe et les élus de l'agglomération et des communes concernées. Les scripts des réunions de travail et de cette réunion de restitution aux élus sont une source importante d'explicitation des difficultés rencontrées par les agriculteurs localement.
- Enfin, l'analyse de contenu des documents produits localement dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire ou des politiques agricoles constituent une certaine formalisation des enjeux locaux.

La qualification des dynamiques foncières locales se fonde sur plusieurs travaux :

- Je mobiliserai des études existantes, réalisées pour certaines par l'agence d'urbanisme et présentées à l'occasion du travail important mené pour préparer le Schéma de cohérence territoriale du Pays Loire Angers (SCOT) ; réalisées pour d'autres par la SAFER dans le cadre de son activité d'observatoire des marchés fonciers, ou encore par la Chambre d'agriculture dans le cadre d'un observatoire de l'agriculture ;
- J'analyserai également des bases de données produites par la statistique agricole nationale (Enquête structures, recensements généraux agricoles, enquête Teruti) ou par des organisations professionnelles localement (recensement des exploitations agricoles mené par la Chambre d'agriculture du Maine et Loire, base de données de l'ADASEA relative à l'installation) ;
- Enfin, afin de rendre compte et de comprendre des dynamiques peu documentées localement, j'ai mené ou encadré trois enquêtes. La première est une enquête auprès de 19 agriculteurs de l'Est angevin. Cette enquête menée en 2007 visait à qualifier les logiques d'action des agriculteurs ainsi qu'à décrire les formes de structuration sociale

---

<sup>51</sup> Pour plus de précisions, voir chapitre 3.

professionnelle locales. Les entretiens menés de manière semi-directive débutaient par des questions relatives à leur perception de leur contexte de travail, puis à la façon dont ce contexte impactait leurs activités. La deuxième étude a été menée par un groupe d'étudiants ingénieurs. Elle concerne l'analyse de la concurrence foncière sur l'aire urbaine angevine depuis 1990. Elle a consisté à analyser les archives de la SAFER. Enfin, la troisième est une enquête sur les trajectoires foncières des exploitations de l'agglomération. Dans ce cadre, 47 exploitants ont été enquêtés en 2009. Cette étude visait à tester des hypothèses fortes relatives à la dynamique locale d'évolution des structures agricoles.

## **Chapitre 4. Qualifier la transmission de la terre agricole : développement et diversification des concurrences.**

Deux voies de transmission de la terre coexistent. La transmission de la propriété par vente, la transmission de la possibilité d'exploiter par bail. J'aborderai ces deux voies, et ce faisant je qualifierai localement deux questions classiques relatives à la profession agricole. Il s'agit d'abord de comprendre qui accède à la terre pour l'exploiter. A travers cela, ce sont les contours et les processus d'entrée dans la profession qui sont questionnés. Ce sera l'objet de la première sous-partie de ce chapitre où je qualifierai en particulier l'effet de la proximité urbaine sur les dynamiques d'accès à la terre. Il s'agit ensuite de questionner l'évolution des systèmes fonciers, des rapports entre propriété et exploitation de la terre. Nous verrons que dans un contexte régional marqué par la forte domination du fermage, les processus de transmission marquent une inflexion probable du rapport entre propriété et exploitation à proximité d'Angers. L'acquisition semble redevenir un mode d'accès à la terre important. Ainsi, la deuxième sous-partie de ce chapitre qualifiera les dynamiques du marché foncier, la nature et les logiques des acheteurs et des vendeurs sur ce marché. Enfin, la troisième sous-partie concernera l'engagement des autorités locales dans le traitement des questions de transmission de la terre : nous verrons qu'un accord se dessine entre institutions professionnelles et agricoles sur l'enjeu de réguler l'accès au foncier et d'accroître l'intervention des collectivités locales.

Si l'observation du marché foncier est assez précise en termes de prix et de nature des acheteurs, nous en savons peu en revanche sur les propriétaires et leurs logiques, ou sur la transmission de l'exploitation de la terre entre structures d'exploitation. Je me fonderai sur cinq types de sources :

- Les entretiens menés entre 2007 et 2009 auprès de responsables d'organisations professionnelles et d'élus des collectivités locales,
- Des observatoires et données construits et diffusés par la Chambre d'agriculture, l'ADASEA ou la SAFER (observatoire de l'agriculture, du marché foncier ou données sur l'installation aidée),
- L'analyse des archives de la SAFER Maine Océan menée par des étudiants de l'ESA en 2007,
- L'enquête menée en 2009 par des étudiants de l'ESA auprès de 47 agriculteurs qui porte pour partie sur la compréhension des stratégies d'achat,
- L'analyse des documents politiques et professionnels écrits localement depuis 2000 (Il s'agira ici en particulier du projet agricole départemental, du schéma directeur des

structures, du projet agricole du Pays Loire Angers, du projet de schéma de cohérence territoriale, de la charte agriculture et urbanisme).

## **1. Entre installation et agrandissement : une lutte pour l'exploitation des terres**

Responsables politiques et professionnels, constatent que dans un contexte de diminution de l'espace agricole du fait de l'urbanisation, le besoin de terres pour les agriculteurs est plus important. Ce besoin de terres renvoie à deux types de projets : celui d'agrandir des exploitations qui ont perdu des terres ou qui risquent d'en perdre ou qui ont simplement besoin de se « conforter », et celui d'installer de nouveaux agriculteurs. Ensuite, tant leurs constats que leurs visions des enjeux agricoles locaux diffèrent. C'est cette fragilité du diagnostic local relatif aux évolutions structurelles de l'agriculture qui m'a amenée à approfondir la description des dynamiques à l'œuvre.

Quelques responsables professionnels (confédération paysanne) et des agents des organisations professionnelles (Chambre d'Agriculture, ADASEA), considèrent qu'il y a des freins importants à l'installation dans le périurbain et que cela constitue un problème.

*« En matière de périurbain, la pression des villes repousse les agriculteurs. Qu'est ce que fait une ville ? Si on prend l'exemple récent du secteur d'aménagement d'Avrillé, l'autoroute et puis la déviation de la nationale. C'est toute cette largeur là qui est prise à l'agriculture. Donc les agriculteurs qui étaient là on les renvoie plus loin, ils ne vont pas se réinstaller à 15 km, ils vont chercher du foncier dans le secteur. Ce qui veut dire qu'il n'y a plus d'installation dans ce secteur là parce que la terre est prise pour la ville et pour conforter les agriculteurs. Et on a aussi des exemples d'agriculteurs qu'on réinstalle sur un beau corps de ferme à côté, encore une fois on reconstruit une structure un peu moderne, et encore ces gens là sont repoussés un peu plus loin. Donc il n'y a pas d'installation à cause de ça. Enfin il n'y a plus beaucoup d'installation. » (Agent ADASEA, 2009)*

Mais la majorité des responsables professionnels, ceux de la majorité syndicale (FDSEA, JA), posent que le problème principal réside dans la fragilité des exploitations qui entourent Angers : le risque d'emprise urbaine crée un besoin de conforter ces structures. Par ailleurs, même s'ils font pour certains le constat que l'installation est plus difficile dans le périurbain qu'ailleurs, en particulier du fait du prix des terres et du bâti, ils observent que les exploitants sont jeunes, que beaucoup d'installations récentes ont renouvelé la population d'agriculteurs.

*« Tout le secteur Ouest ici du canton de Cantenay-Epinard, jusqu'à Bouchemaine, si on fait la moyenne d'âge des exploitants, c'est très jeune, la moyenne doit être à quarante-deux ou quarante-cinq ans. On a eu trois installations ou quatre là, l'année dernière. » (Responsable FDSEA - CA, 2010)*

Au final, le diagnostic que la profession adresse aux élus à travers le projet agricole du Pays Loire Angers rend compte de ce deuxième point de vue :

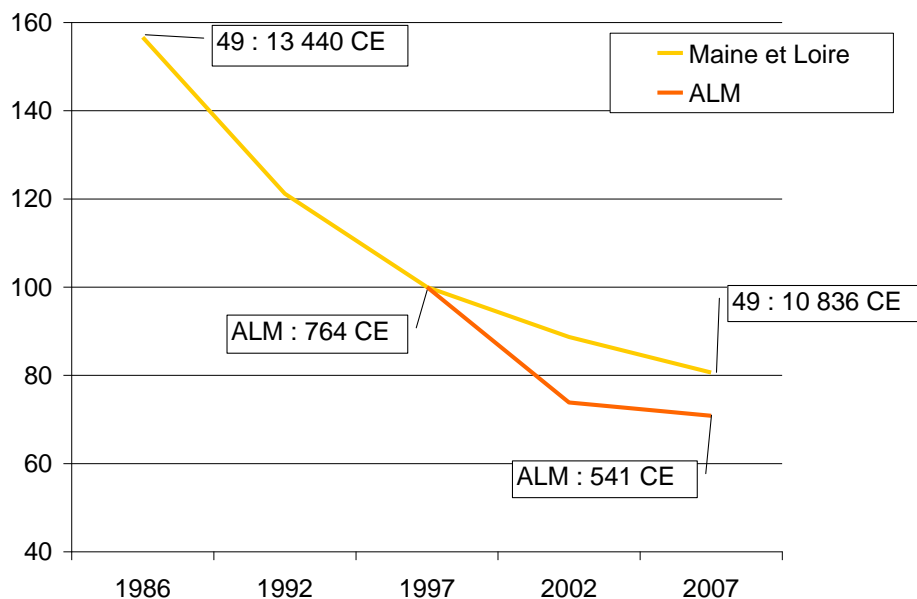
« Le Pays Loire Angers est animé par des exploitations dynamiques, spécialisées, professionnelles, qui génèrent de la valeur ajoutée, des emplois et valorisent 65% du territoire dont certains espaces naturels protégés. (...) Le renouvellement des exploitations est plutôt élevé. L'agriculture du Pays Loire Angers est attractive.

*La concurrence sur le foncier s'accroît. Dans un contexte périurbain, le développement des services, de l'habitat, des infrastructures est important. Il en découle un recul des terres agricoles accentuant les concurrences entre exploitants. » (Extrait du projet agricole du Pays Loire-Angers, 2009*

## **Une décennie 2000 marquée par l'entrée de nombreux nouveaux agriculteurs**

En Maine et Loire, le nombre de chefs d'exploitation ne cesse de diminuer depuis les années 1980. Cette diminution s'observe également à l'échelle de l'Agglomération angevine, du moins depuis que l'Agglomération est devenue une échelle d'observation pour la Chambre d'Agriculture. Mais le rythme de diminution du nombre d'exploitants ralentit, à l'échelle du département, et de manière encore plus marquée à l'échelle de l'Agglomération à partir de 2002 (figure 2).

**Figure 2. Evolution comparée du nombre de chefs d'exploitation (CE) en Maine et Loire et sur l'Agglomération angevine entre 1997 et 2007.**



1997, base 100. Données : observatoire CA 49, 2008. Réalisation B. Thareau.

Cette inflexion s'explique à la fois par un nombre relativement élevé d'installations et par une diminution du nombre de départs (tableau 3).

**Tableau 3. Evolution des effectifs d'exploitants sur l'Agglomération angevine 1997-2007.**

	Nbre de chefs d'exploitation	Nbre de départs	Nbre d'installations (données CA 49)	dont installations aidées (données ADASEA 49)
1997	764			
2002	564	303	103	48
2007	541	118	95	28

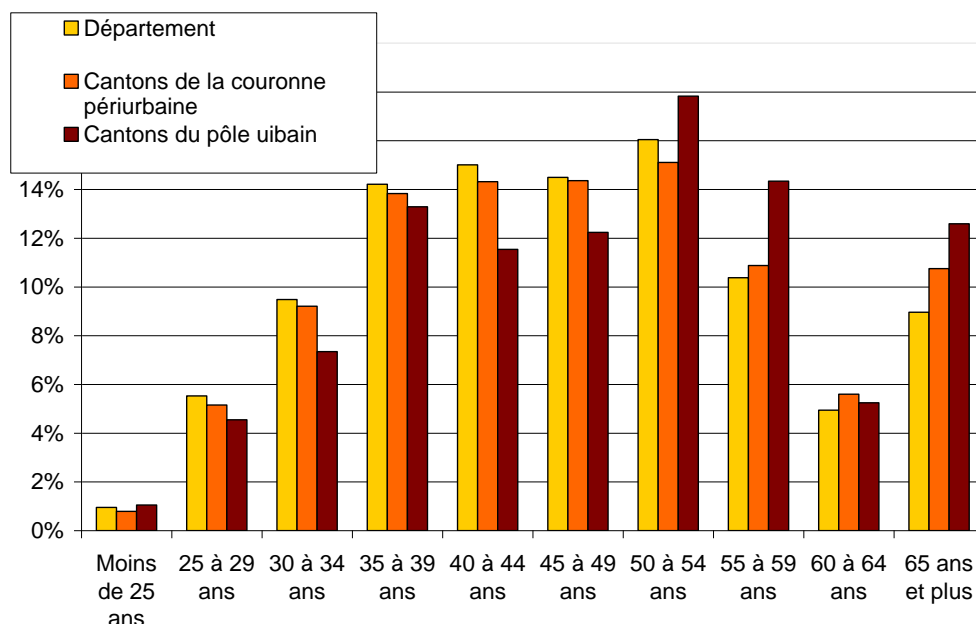
Données CA49 et ADASEA 49, réalisation B. Thureau.

En 2000, les agriculteurs de l'aire urbaine angevine étaient particulièrement âgés. Ils ont cessé leur activité parfois tardivement, prolongeant leur carrière au-delà de 60 ans (figure 3). Un nombre important d'exploitations ont été libérées à la fin de la décennie 1990 et au début des années 2000. Or ce qui est remarquable à proximité d'Angers, c'est le bon taux de renouvellement de ces agriculteurs. L'installation est d'autant plus dynamique que l'on s'approche de la ville d'Angers : entre 2002 et 2007, le taux d'installation<sup>52</sup> s'établit à 12,4% sur le département, à 14,5% sur le Pays Loire Angers et à 16,8% si l'on ne considère que le territoire de l'agglomération.

---

<sup>52</sup> Taux d'installation = nbre d'installations entre 2002 et 2007 / nbre de chefs d'exploitation en 2002

**Figure 3. Répartition par âge de la population agricole selon la proximité à la ville d'Angers en 2000.**



Données RGA 2000, réalisation B. Thureau.

Canton du pôle urbain = cantons dont plus de 50% des communes sont dans le pôle urbain selon la nomenclature INSEE 1999. Cantons de la couronne périurbaine = cantons dont plus de 50% des communes sont dans l'aire urbaine selon la nomenclature INSEE 1999.

Ainsi, malgré les difficultés présumées liées à la proximité angevine, l'installation y semble plus dynamique que sur le reste du département. Pour autant, l'arrivée de nouveaux agriculteurs suite aux départs d'anciens ne signifie pas que la distribution de la terre entre exploitants se maintienne. De fait, on assiste à une différenciation forte des structures d'exploitation, avec d'un côté le maintien d'une dynamique d'agrandissement de certaines exploitations, et de l'autre des installations sur de petites structures.

### ***L'accaparement des terres par un nombre réduit d'exploitants***

A l'échelle nationale, on observe un relatif maintien des exploitations dans les couronnes périurbaines et un phénomène de restructuration accéléré en zone urbaine (agrandissement des exploitations et diminution de leur nombre) (Gille 2002a). La comparaison des dynamiques agricoles autour de trois villes françaises montre que ces dynamiques structurelles peuvent être différenciées selon les territoires et les types d'exploitation (Soulard et al. 2009). Autour de Montpellier, la proximité urbaine accélère fortement l'agrandissement des exploitations et la diminution de leur nombre. L'effet urbain s'observe de manière atténuée autour d'Angers ou de Dijon. Il demeure qu'à proximité d'Angers, le manque de terres tant décrié n'induit pas une modération de la dynamique d'agrandissement des exploitations, au contraire. Plus précisément, les exploitations situées à proximité immédiate de la ville s'agrandissent un peu moins que dans



le reste du département, et c'est là que leur nombre décroît le plus vite. L'agriculture recule sous l'effet de la proximité urbaine. En deuxième couronne, sur les communes que l'on qualifie de périurbaines, moins qu'à un processus de déprise, on assiste à un processus de restructuration accéléré : le nombre d'exploitations diminue fortement et dans le même temps, la taille de ces exploitations s'accroît plus qu'ailleurs (tableau 4). Depuis 2000, comme ailleurs dans le département, l'agrandissement des exploitations s'atténue. Pour autant, la dynamique d'agrandissement reste sensiblement plus forte près d'Angers que sur le reste du département.

**Tableau 4. Evolution des structures d'exploitation sur le département, la couronne périurbaine et le pôle urbain entre 1979 et 2000.**

Base : toutes exploitations	Evolution du nombre d'exploitations, 1979 base 100			Evolution SAU moyennes des exploitations, 1979 base 100		
	1979	1988	2000	1979	1988	2000
Département	100	79	52	100	118	173
Cantons de la couronne périurbaine	100	74	47	100	125	180
Cantons du pôle urbain	100	68	40	100	112	167

Données RGA 1979, 1988 et 2000, réalisation B. Thureau.

Comment interpréter ces transformations des structures d'exploitation ? L'agrandissement des exploitations renvoie pour partie au développement des formes sociétaires en agriculture, qui traduit parfois l'association d'exploitants au sein d'un collectif de travail élargi. Dans ce cas, les surfaces d'exploitation peuvent progresser sans pour autant que la surface exploitée par exploitant ne s'accroisse significativement. L'agrandissement relève également d'un accroissement des surfaces exploitées par travailleur. Le recensement agricole mené par la Chambre d'Agriculture du Maine et Loire indique que la surface exploitée par agriculteur progresse de manière générale en Maine et Loire, et encore plus vite près d'Angers. La surface exploitée par chef d'exploitation a progressé de 17,3% entre 1997 et 2002 sur le Pays Loire-Angers (contre 10,1% à l'échelle du département) puis de 8,5% entre 2002 et 2007 (contre 7,7% à l'échelle du département). Ainsi, on a assisté près d'Angers à un processus de concentration de la terre aux mains d'un nombre réduit d'exploitants, processus qui tend à s'atténuer au cours des années 2000.

Ces premières données présentées sont contradictoires : comment expliquer que la surface moyenne exploitée par chef d'exploitation s'accroisse sensiblement plus vite près d'Angers qu'ailleurs, et que malgré tout, le nombre de chefs d'exploitation se maintienne mieux sur la période récente ? Les données produites par la Chambre d'Agriculture relatives au renouvellement des chefs d'exploitation sont controversées localement. Certains agents de la Chambre d'Agriculture formulent des doutes qui concernent d'une part le caractère comparable des données 2002 et 2007 et les effectifs de nouveaux agriculteurs d'autre part (très différents selon els sources Chambre et ADASEA).

Dans ce contexte il est difficile de qualifier les dynamiques à l'œuvre. Robert Lévesque (2009) propose une interprétation des dynamiques de transmission de la terre dans les franges périurbaines françaises où la difficulté à s'installer constituerait une des causes d'un processus de concentration des terres aux mains d'un nombre réduit d'exploitants : les évolutions du contexte foncier induisent selon lui des difficultés d'installation du fait du prix élevé des sièges qui entraînerait une accélération consécutive de l'agrandissement. Autour d'Angers ce processus est probablement une réalité. Les données locales semblent également indiquer que deux types d'installation coexistent sur le territoire. L'installation sur de grandes exploitations, similaires à celles qui se développent classiquement en Maine et Loire serait minoritaire. La plupart des nouveaux agriculteurs accèderaient à des surfaces réduites, pour développer des projets atypiques.

### ***Une dynamique d'installation tirée par l'accueil d'agriculteurs atypiques***

Deux sources de données existent relatives à l'installation :

- Le recensement fait par la Chambre d'agriculture tous les 5 ans. Il qualifie l'agriculture du département (les hommes, les exploitations et les productions) et son évolution. Il analyse en particulier le « renouvellement des exploitants », c'est à dire le rapport entre le nombre d'installations et le nombre de départs. Ici, tous les types d'agriculteurs sont considérés, quels que soient le caractère professionnel ou non de leur activité, leur âge à l'installation ou le caractère aidé ou non de l'installation. Pour la première fois en 2008, les données de cet observatoire ont été analysées à l'échelle du Pays Loire-Angers et pour certaines à l'échelle de l'agglomération Angers-Loire-Métropole. Ces données sont controversées, nous l'avons vu, en particulier au regard de la comparabilité entre le recensement de 2002 et celui de 2007.
- Les données annuelles de l'ADASEA relatives aux installations aidées<sup>53</sup>.

Or, la comparaison de ces données montre que plus on s'approche d'Angers, plus la part d'installations non-aidées est élevée<sup>54</sup> (tableau 5).

---

<sup>53</sup> Si les ADASEA ont fait un travail conséquent de mise à disposition de leurs données à travers un observatoire des territoires (<http://www.installagri.net>), les données relatives à l'installation ou aux départs d'exploitants ne sont pas traitées à l'échelle de l'agglomération ou du Pays d'Angers. Les données que je présente sont issues d'un traitement réalisé par moi-même.

<sup>54</sup> L'indicateur « nombre d'installations » de la Chambre d'Agriculture est remis en cause : il y a un débat sur ce qu'il recouvre effectivement. Pour autant, l'homogénéité de cet indicateur sur le territoire n'est pas discutée. La comparaison de l'écart entre indicateur Chambre et ADASEA à différentes échelles reste donc pertinente pour rendre compte de l'existence d'une différenciation du processus d'installation.

**Tableau 5. Installations aidées et non aidées selon les territoires sur la période 2003-2007.**

	Nbre d'installations aidées sur la période 2003-2007 (données ADASEA 49)	Nbre d'installations sur la période 2003-2007 (données CA 49)	Part des installations aidées sur l'ensemble des installations
Agglomération Angers-Loire métropole	28	95	29%
Pays Loire-Angers	66	183	36%
Maine et Loire	671	1479	45%

Données CA 49 et ADASEA 49, réalisation B. Thureau.

Ces installations non-aidées peuvent correspondre à une variété de situations : le fait de ne pas demander d'aides, de ne pas avoir le niveau de formation agricole escompté, d'être trop âgé... L'étude de l'évolution du profil des nouveaux agriculteurs (Rattin 2005) montre qu'en France les nouveaux installés restent 9 fois sur 10 « apparentés à un agriculteur ». Ce qui change c'est le développement de nouveaux installés qui ont eu un parcours professionnel hors de l'agriculture avant de s'installer (38% entre 2000 et 2003). Cette catégorie de nouveaux installés a de fortes spécificités : plus souvent ils ont suivi des études générales ou techniques non agricoles (60%), ils s'installent plus tard, succèdent à des exploitants plus âgés, sur des exploitations plus petites, ils deviennent plus souvent pluriactifs (1 tiers d'entre eux). Ils sont moins nombreux, dans les conditions d'âge identiques à bénéficier d'une dotation jeune agriculteur<sup>55</sup> (1/2 contre 2/3 pour ceux restés sur l'exploitation). Cet écart s'explique avant tout par les parcours scolaires plus souvent non agricoles : ils ne répondent pas au critère de formation requis. Ces travaux m'amènent à faire l'hypothèse que les installations non aidées sur l'agglomération angevine correspondent à des exploitations plus petites que la moyenne locale<sup>56</sup>.

En revanche, les rares agriculteurs installés avec des aides depuis 1997 se sont installés sur des exploitations de dimension similaire aux nouveaux installés du reste du département : 80 ha/exploitant en moyenne sur la période. Ainsi, dans le cadre de l'installation aidée, ce sont les mêmes normes structurelles qui valent pour l'installation de nouveaux agriculteurs près d'Angers et ailleurs. Nous assistons donc ici à une diversification des modes d'installation et des structures d'exploitation de ces nouveaux agriculteurs.

Ce processus de diversification des modes d'installation semble s'être développé assez récemment. Les types d'installation évoluent depuis la fin des années 1990. Sur l'Agglomération, alors que le nombre d'installations aidées chute, le nombre d'installations non-aidées semble

<sup>55</sup> Type d'aide à l'installation recensée par l'ADASEA.

<sup>56</sup> Cette hypothèse est aussi confortée par le fait qu'en 2007, il y a plus d'exploitations dites non-professionnelles sur le Pays Loire-Angers que sur l'ensemble du département (18% contre 13% selon la Chambre d'agriculture).

augmenter (en proportion et en valeur absolue)<sup>57</sup>. Si comme le montre Solange Rattin (2005), les trajectoires professionnelles et les projets de ces installés non aidés diffèrent de ceux des installés aidés, nous assistons donc à un renouvellement de la profession agricole fondé sur l'ouverture de l'entrée dans le métier à des agriculteurs aux projets et aux profils différenciés.

Ces premiers résultats relatifs aux dynamiques locales de transmission de la terre soulèvent donc trois observations :

- Si les responsables professionnels et agents des organisations professionnelles en charge des questions d'installation et de transmission de la terre formulent des constats divergents, c'est certainement parce que les connaissances sont controversées et les processus à l'œuvre sont composites. Ces responsables locaux semblent peu renseignés sur la diversité des dynamiques à l'œuvre, d'agrandissement et d'installation.
- La dynamique d'agrandissement observée ne peut s'expliquer, comme le propose Robert Levesque (2009), par l'absence de candidats à l'installation. Je reviendrai dans le chapitre 5 sur les logiques foncières des exploitants de manière à éclairer ce processus qui aboutit à la concentration des terres aux mains d'une partie des exploitants angevins.
- Enfin, le fait que des agriculteurs s'installent alors que d'autres s'agrandissent ne dit rien des difficultés que les uns ou les autres peuvent rencontrer pour accéder à la terre. Aucune donnée relative à la concurrence pour l'obtention de baux n'est diffusée dans le département. Mais pour les responsables locaux les principaux enjeux sont ailleurs : ils concernent l'emprise spatiale de la ville et des urbains sur les terres agricoles et l'augmentation du prix des biens. Or, à propos du marché foncier, des données sont publiées par la SAFER, la partie suivante les relate.

## **2. Une concurrence pour l'achat de terres accrue et diversifiée**

Il sera ici question d'appropriation de l'espace. A proximité des villes, les logiques d'acquisition et de vente, le fonctionnement du marché ou la valeur des terres peuvent poser problème. Plusieurs processus sont pointés par les acteurs locaux. Il s'agit d'abord de l'emprise croissante d'acheteurs de terres agricoles pour des fins non agricoles. Outre l'enjeu spatial de maintien ou non des terres dans un usage productif, cette dynamique reflète l'ouverture d'une concurrence diversifiée pour l'acquisition. Cela participe à une augmentation du prix des terres que je détaillerai ici. Ces dynamiques sont aussi associées à une évolution des logiques d'action des propriétaires, que je tenterai également de préciser.

---

<sup>57</sup> Il faudrait nuancer l'observation de la diminution du nombre d'installations aidées. Ce résultat tient à un effectif particulièrement faible d'installations entre 2004 et 2006 (9 seulement sur les trois années, alors que la moyenne s'établit à 9 installations par an sur le reste de la période). Mais comme pour le reste du département, le nombre d'installations semble à nouveau progresser depuis lors. Il est possible que sur le territoire de l'agglomération, le contexte d'écriture des plans locaux d'urbanisme au début des années 2000 ait donné à voire l'indétermination de certains projets urbains. L'incertitude foncière est, nous le verrons, une difficulté importante pour les agriculteurs qui ont pu retarder ou renoncer à un projet d'installation de ce fait.

La revendication d'une préférence professionnelle pour l'achat des terres agricoles n'est pas neuve. Elle avait présidé dans les années 1950 – 1960 à la construction des lois d'orientation agricoles de 1960 – 1962 (voir chapitre 1). Mais les conditions et les enjeux sociaux de l'accès à la terre pour les agriculteurs ont sensiblement évolué, les arguments pour soutenir une réglementation ou une intervention sur le marché foncier également. Trois enjeux principaux sont pointés par les responsables professionnels et les élus des collectivités près d'Angers :

- L'augmentation de la concurrence et du prix des terres induit une capacité différenciée à accéder à la terre en fonction de la capacité économique des candidats, et non pas en fonction d'enjeux professionnels ou territoriaux, qui nous le verrons, sont centrés sur le maintien de l'installation en agriculture et sur le maintien de la production agricole localement. La difficulté est renforcée par le fait que peu de propriétaires-bailleurs sont candidats pour acheter des terres. Dans ce cadre, ce sont les non-agriculteurs ou les agriculteurs les plus aisés financièrement qui sont capables d'accéder aux terres. Les jeunes candidats à l'installation seraient pénalisés par l'augmentation du prix des terres et de la concurrence foncière.
- Certains élus expliquent que le problème est que ***les collectivités sont contraintes à financer pour partie cette plus-value foncière liée à la proximité urbaine*** dans le cadre de l'acquisition pour l'urbanisation. Au final, cela nuit au développement d'une offre bon marché de logement.

*« Ici la commune est propriétaire un petit peu, parce que mes prédécesseurs avaient vu l'évolution du prix de la terre et s'étaient dit « il faut acheter ces terrains là » et ça a été acheté il y a 20 ans. Ça permet de ramener le prix du foncier... Entre autres pour faire du logement social à un prix relativement raisonnable. Si vous achetez le terrain à quelques dizaines de centimes du mètre carré ou à plusieurs euros, à la revente, c'est déjà plus élevé. Ce qui manque aujourd'hui tout autour de l'agglomération ce sont des réserves foncières, pour le profit des collectivités, parce que... la collectivité, elle, ne fera pas de plus-value. Ça permettra de mettre sur le marché des terrains moins chers, pour les gens qui vont venir faire construire. Alors qu'en laissant acheter par les agriculteurs sous un beau prétexte de mettre en cultures, en fait, c'est de la spéculation pour préparer la retraite. Sous une belle façade de maintien de l'agriculture et de l'exploitation, l'agriculteur, quand il achète il sait bien que dans quelques années après ce ne sera plus exploité. » (Maire d'une commune proche d'Angers, 2007)*

- Enfin, des représentants des propriétaires fonciers expliquent que moins que la valeur de la terre, ce qui pose problème c'est le ***différentiel croissant entre la valeur des terres et du bâti pour un usage agricole ou pour un usage dit « urbain »*** (location ou vente à une personne non-agricultrice). Etant donné le rapport entre prix de la terre agricole et montant des fermages, il ne serait pas intéressant pour les propriétaires d'acheter pour louer à un agriculteur près des villes. Certains observent que des agriculteurs propriétaires de leurs maisons tendent à ne pas chercher à transmettre leur exploitation pour rester habiter dans leur maison. La valorisation résidentielle du bâti agricole pose alors problème dans la mesure où cela freine l'installation de nouveaux agriculteurs, et où cela

induit à terme un mitage de l'espace agricole par des résidences. Nous verrons que ce phénomène ne concerne pas uniquement les anciens exploitants.

Les observatoires des marchés fonciers publiés par les SAFER permettent de préciser ces dynamiques. Je propose de développer ces éléments autour de 4 dimensions : le développement de l'emprise « urbaine » sur le marché des terres agricoles ; l'évolution de la concurrence foncière et la diversification des candidats à l'acquisition ; les logiques de valorisation développées par les propriétaires fonciers ; et enfin, l'évolution qui s'ensuit sur le prix de la terre agricole près d'Angers.

### ***Une emprise importante des usages non-agricoles***

La FNSAFER distingue 5 « sous-marchés » au sein du marché foncier agricole et rural : le marché agricole et le marché forestier d'une part, et le marché des espaces de loisirs non bâtis, le marché des maisons à la campagne et le marché de l'artificialisation d'autre part, qui correspondent à des transformations d'usage des sols (Boisson 2005; Levesque et al. 2007). Cette typologie des marchés se fonde avant tout sur les caractéristiques des parcelles notifiées à la vente (dimension) et sur la nature de l'acquéreur notifié<sup>58</sup>.

Dans l'agglomération angevine, le changement de destination des terres agricoles est plus important que dans le reste du département. Les marchés des espaces de loisir, et de l'artificialisation y sont particulièrement importants.

**Tableau 6. Répartition des différents sous-marchés fonciers en Maine et Loire et sur l'Agglomération angevine, source SAFER Maine-Océan<sup>59</sup>.**

	Agglomération angevine (surfaces en ha)	Agglomération angevine (% du marché foncier naturel)	Maine et Loire (% du marché foncier naturel)	France (% du marché foncier naturel)
	moyenne 2000-2005	moyenne 2000-2005	2006	2006
Marché naturel	620	100	100	100
Marché des maisons à la campagne	79	13	16	5
Marché des espaces de loisir	61	10	4	3
Marché en voie d'artificialisation	107	17	8	7
Marché forestier	52	8	4	18
Marché agricole	321	52	68	66

<sup>58</sup> Les données des observatoires SAFER se fondent sur les notifications de vente adressées par les notaires. Ces données ne reflètent pas exactement le marché foncier dans la mesure où certaines ventes notifiées peuvent ne pas être conclues. Pour simplifier la lecture par la suite, je parlerai de marché foncier, de vente et d'acquéreurs sans rappeler cette nuance systématiquement.

<sup>59</sup> Les % concernent la part des surfaces vendues dans les différents sous-marchés.

### **Un marché de l'espace agricole pour l'urbanisation en progression**

En six ans, plus de 600 ha ont été notifiés pour des projets dits d'artificialisation sur l'agglomération. Cela concerne :

- des terrains constructibles : très peu de terrains sont vendus dans ce cadre autour d'Angers, nettement moins qu'autour de Nantes ou du Mans. Cela peut probablement s'expliquer par une politique d'urbanisme plus restrictive portée par l'Agglomération ;
- des projets artisanaux, industriels, commerciaux et éducatifs : ce marché tend à progresser depuis 2000 ;
- des infrastructures linéaires : ce marché correspond à deux grands projets d'infrastructures mis en œuvre en 2002 et 2003 qui ont consommé de l'ordre de 80ha.

La vente d'espaces pour l'artificialisation se développe sur des communes de plus en plus éloignées d'Angers. Au début des années 2000, les communes de l'Est angevin ont été particulièrement concernées par ce marché. Ensuite, ces ventes se sont également développées à l'Ouest de l'agglomération (cartes 1 et 2). La commune de Sainte gemmes sur Loire au Sud d'Angers ainsi que les communes des basses vallées angevines au Nord sont relativement épargnées par ce marché.

**Carte 1. Part du marché en voie d'artificialisation sur le marché naturel en surface sur l'agglomération angevine entre 2000 et 2002, source SAFER Maine Océan**



**Carte 2. Part du marché en voie d'artificialisation sur le marché naturel en surface sur l'agglomération angevine entre 2003 et 2005, source SAFER Maine Océan**



Légende : de moins de 10% (jaune) à plus de 45% (rouge)

Ce sont les collectivités et les sociétés d'économie mixte (SODEMEL) qui acquièrent 95% des biens vendus sur ce marché.

### **La vente des espaces agricoles pour le loisir ou la résidence en recul**

Dans le département, le marché des maisons à la campagne est particulièrement prégnant. Les auteurs de l'observatoire des marchés fonciers agricoles et ruraux dans la région Pays de la Loire (Anonyme 2007a) observent que ce marché est fort dans les zones d'agriculture en difficulté économique, et le long des axes de communication Angers-Cholet, Angers – Saumur. Les Basses vallées angevines au Nord de la ville d'Angers connaissent un marché des maisons à la campagne particulièrement actif. Mais cette zone mise à part, peu de « maisons à la campagne » se vendent en périphérie immédiate d'Angers, et les surfaces notifiées dans le cadre de ce marché régressent rapidement depuis 2003. Cette tendance est d'ailleurs plus marquée que la diminution constatée à l'échelle départementale.

Le marché des espaces de loisir correspond à l'acquisition de parcelles de moins de 1 ha non bâties par des non agriculteurs, ou des biens dont la vocation de « loisir » est précisée. Ce marché est particulièrement important au sein de l'agglomération angevine, mais il tend à diminuer alors qu'à l'échelle du département il tend à augmenter. Ce recul ne concerne pas toutes les communes. Soulignons en particulier que l'emprise de ce marché se développe sur la commune horticole de Sainte Gemmes sur Loire au Sud d'Angers, et sur quelques communes du Nord de l'agglomération au sein des basses vallées angevines (carte 3).





concerne des exploitations de plus de 30 ha. La vente de siège ou de bâti agricole est le plus souvent associée à de petites surfaces agricoles (moins de 15 ha).

Ces résultats précisent ainsi la nature de la centaine d'installations recensées sur l'agglomération depuis 2000. Il est probable que la plupart des installations ressortent soit de l'entrée d'un nouvel associé au sein d'une société agricole, soit d'une installation en nom propre avec location de l'ensemble du foncier, terres et bâti. L'installation avec acquisition du siège peut exister, mais elle est manifestement minoritaire, et concerne pour partie des petites structures.

Spatialement, le marché agricole est différencié (cartes 4 et 5). Alors que ce marché correspond à plus de 70% des acquisitions à l'Ouest de l'agglomération, il est très inférieur sur les communes de première couronne où parfois moins du quart des surfaces vendues sont à destination agricole (commune de Saint Sylvain d'Anjou par exemple).

**Carte 4. Part du marché agricole sur le marché naturel en surface sur l'agglomération angevine entre 2000 et 2002, source SAFER Maine Océan**



**Carte 5. Part du marché agricole sur le marché naturel en surface sur l'agglomération angevine entre 2003 et 2005, source SAFER Maine Océan**



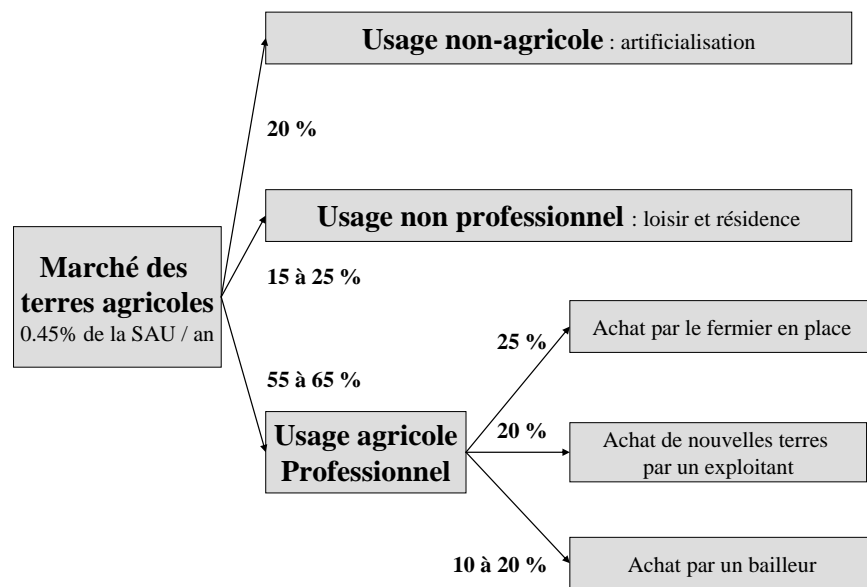
Légende : de moins de 25% (jaune) à plus de 70% (vert foncé)

Sur le marché agricole de l'agglomération, les agriculteurs représentent 80% des acquéreurs. Dans un tiers des cas les terres sont vendues au fermier en place<sup>60</sup>. L'acquisition par des propriétaires-bailleurs régresse, signe que le foncier ne constituerait plus un investissement attrayant, du moins sur les communes les plus rurales, car à proximité immédiate d'Angers, un tiers des acquéreurs ne sont pas agriculteurs. Ils acquièrent la moitié des surfaces acquises sur les communes proches d'Angers.

<sup>60</sup> Lors de la vente de terres louées, le fermier en place est prioritaire pour l'acquisition. Il n'y a donc pas de concurrence entre acheteurs potentiels pour les deux tiers des transactions passées avec des agriculteurs, et ces transactions ne correspondent pas à un changement d'exploitant des terres.

Sur un plan spatial, l’emprise des usages non-agricoles ou non-professionnels est importante (figure 4). Les organisations professionnelles agricoles considèrent que ces espaces sortent du secteur agricole, et que cela pose problème. Ces emprises limitent théoriquement la possibilité des agriculteurs dits professionnels à accéder à la terre. Pourtant, ces opérations d’acquisition sont relativement peu contrecarrées dans le cadre des SAFER, nous le verrons, ce qui laisse présumer que certaines portent sur des espaces de faible valeur agricole. En outre, l’acquisition par des non-agriculteurs peut également relever de l’émergence de formes d’agriculture différentes : pour le loisir ou pour la résidence. Ou d’un type de bailleurs nouveau. Pour ce qui est du marché des maisons à la campagne, les agents de la SAFER soulignent en particulier que les terres vendues autour des maisons sont parfois louées à des agriculteurs voisins. Ainsi les propriétaires deviennent bailleurs en lien avec leur projet résidentiel<sup>61</sup>.

**Figure 4. Ventilation des terres achetées selon le type d’usage et d’acquéreur sur l’Agglomération angevine, 2000-2005<sup>62</sup>**



Données SAFER Maine Océan, AURA, réalisation B. Thareau.

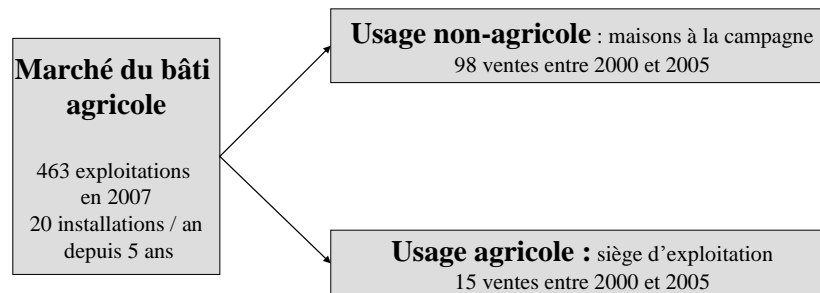
L’emprise qui paraît la plus préoccupante concerne le bâti. Malgré l’importance de l’installation, la plupart du bâti agricole est vendu hors de l’agriculture (figure 5). Cette dynamique induit d’une part la concentration du bâti sur un nombre limité de sites dans le cadre des sociétés, et d’autre

<sup>61</sup> Les terres achetées ne sortent donc pas nécessairement d’un usage agricole, cette nuance est rarement prise en compte par les autres acteurs du débat local.

<sup>62</sup> Les pourcentages affichés correspondent à des ordres de grandeurs issus de la synthèse des différentes sources développées dans ce chapitre. Les fourchettes indiquées pour les usages non professionnels et agricoles renvoient à l’incertitude qui existe sur l’usage des terres acquises en lien avec une maison à la campagne.

part le besoin de construire de nouveaux sièges pour les nouveaux agriculteurs. Par ailleurs, la possibilité d'obtenir un siège contraint fortement la possibilité de s'installer dans l'agglomération angevine.

**Figure 5. Ventilation du bâti agricole acheté selon le type d'usage, sur l'Agglomération angevine, 2000-2005**



Données SAFER Maine Océan, réalisation B. Thareau.

### ***Une concurrence pour l'acquisition qui s'accroît et se diversifie***

Si les SAFER publient des données intéressantes sur le marché foncier, elles restent particulièrement imprécises quant à la nature des vendeurs et des acquéreurs. Leurs analyses des marchés présentent la nature des vendeurs ou des acquéreurs notifiés selon de grands types peu décrits (agriculteurs / non-agricoles / associations / collectivités), par ailleurs les vendeurs ne sont décrits que pour le sous-marché agricole (Anonyme 2006; Anonyme 2007a; Anonyme 2007b).

En 2007, j'ai donc proposé à quatre étudiants en dernière année de l'ESA de mener une étude sur l'évolution de la concurrence foncière sur l'espace agricole de l'aire urbaine angevine<sup>63</sup>. Ils ont construit une base de données des ventes ayant fait l'objet d'une intervention de la SAFER entre 1987 et 2007<sup>64</sup>. Au final, cette base de données compte 313 lots rétrocédés et 568 candidats. Sur les 129 communes de l'espace étudié<sup>65</sup>, 80 sont représentées dans la base de données.

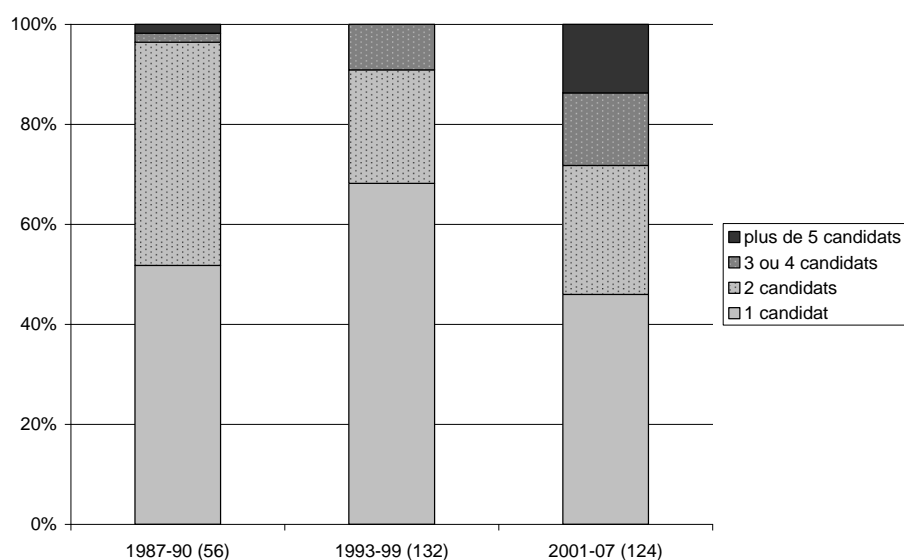
<sup>63</sup> Buchart, P., De Gervillier, A., Fargier, J., Le Rolland, P., 2007, « Analyse de l'évolution des formes de concurrence entre 1987 et 2007 sur l'aire urbaine angevine », ESA, 67 pages.

<sup>64</sup> Les procès verbaux des comités techniques de la SAFER des années 1987, 1990, 1993, 1996, 1999, 2002, 2005 et 2007 ont été retenus. Chaque année, 10 à 12 comités techniques ont lieu. La moitié des procès verbaux de ces comités techniques ont été échantillonnés aléatoirement. Pour chaque procès verbal, toutes les rétrocessions de lots situés au sein de l'aire urbaine élargie ont été recensées au sein de la base de données. L'identification du lot, sa localisation, sa surface, la présence de bâti, le profil des

### **Une concurrence accrue depuis 20 ans**

Cette étude a permis de montrer que la concurrence pour l'acquisition des terres s'accroît (figure 6). Depuis 20 ans, la part des rétrocessions où il y a concurrence augmente, et quand il y a concurrence, le nombre de candidats tend également à progresser. Bien sur ces résultats rendent compte à la fois de la concurrence pour l'achat de terres et de l'évolution possible des pratiques des SAFER : comment les agents SAFER recherchent-ils les candidats ? Leurs pratiques de négociation locale à l'occasion d'une rétrocession évoluent-elles ? Nous ne pouvons pas établir de manière certaine les origines de cette concurrence, mais de fait, plus souvent qu'auparavant, les membres du comité technique doivent arbitrer entre des projets concurrents d'acquisition.

**Figure 6. Répartition des rétrocessions en fonction du nombre de candidats, évolution entre 1987 et 2007<sup>66</sup>.**



Données ESA (2007), d'après les archives SAFER, Réalisation B. Thareau.

### **Les agriculteurs restent premiers acheteurs de terres, même si les candidats à l'acquisition se diversifient.**

L'observatoire du marché foncier agricole et rural de la SAFER sur l'agglomération angevine montre quelques résultats intéressants quant à la nature des acquéreurs notifiés. Les agriculteurs sont moins présents que sur le reste du département : ils acquièrent 40 % des surfaces libérées sur l'agglomération en 2005, contre 50 % dans le reste du département. Cette emprise sur le marché

---

différents candidats ainsi que la décision du comité technique ont été renseignés dans cette base. Soulignons que la base de cette étude est très différente de celle mobilisée par la SAFER pour l'analyse du marché foncier. Environ 20% des transactions foncières font l'objet d'une intervention de la SAFER, souvent dans le cadre d'une acquisition à l'amiable, parfois dans le cadre d'une préemption.

<sup>65</sup> Aire urbaine définie selon la nomenclature INSEE, y sont ajoutées les communes limitrophes. Au total cet espace regroupe 129 communes)

<sup>66</sup> Entre parenthèses, les effectifs de réponses : ici, nombre de transactions sur la période.

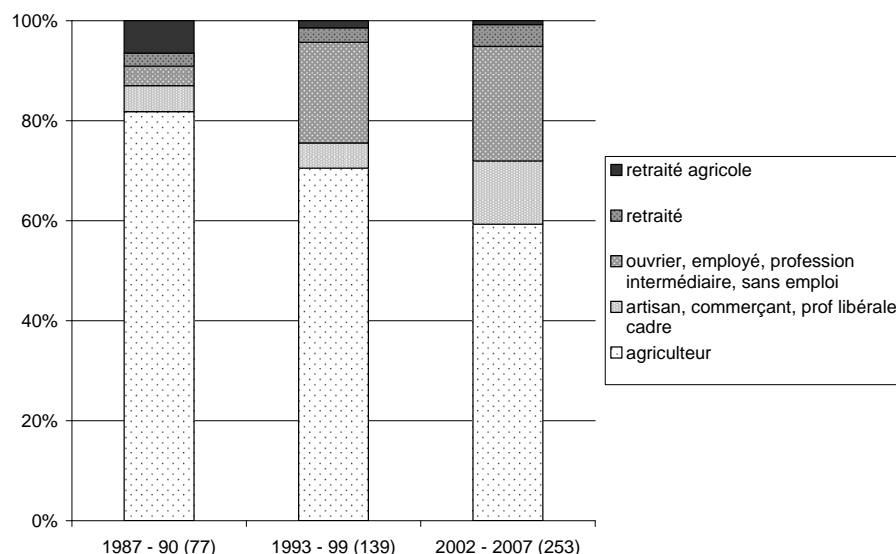
foncier tend à diminuer (54 % en 2000 sur l'agglomération). L'intervention des collectivités augmente (elle passe d'environ 10 % des surfaces en 2000 à environ 25 % en 2005). Ces collectivités sont ainsi plus présentes sur l'agglomération que dans le reste du département (de l'ordre de 5% des surfaces). Cette intervention publique accrue près des villes est également observée en Ile de France (Levesque et al. 2002). Pour un tiers des surfaces libérées entre 2000 et 2005, les acquéreurs notifiés sont « non-agriculteurs », mais cela correspond aux deux tiers de la valeur de ce marché.

La nature des acquéreurs et leur importance relative varie selon les communes. Ainsi les collectivités interviennent prioritairement sur les communes urbaines et périurbaines, ce qui correspond notamment à l'Est de l'agglomération, là où l'emprise du marché de l'artificialisation est la plus forte. Le Nord et le Sud de l'agglomération sont marqués par un investissement plus fort par les « non agriculteurs », en lien avec la localisation préférentielle des marchés des espaces de loisir et des maisons à la campagne. En revanche à l'Ouest, sur les communes où la part du marché agricole est largement prédominante, les agriculteurs sont relativement plus présents qu'ailleurs. (Anonyme 2006).

### **Des profils sociaux de candidats plus diversifiés qu'auparavant**

L'étude de la concurrence foncière dans l'aire urbaine angevine (2007) nous permet de préciser en outre le profil des candidats, en particulier dans cette catégorie composite des « non-agricoles ». Les candidatures se sont diversifiées depuis 20 ans. Alors qu'avant 1990, les candidats étaient presque exclusivement agriculteurs ou retraités agricoles, ces deux catégories ont décliné. Aujourd'hui, près de 40% des candidats ne sont pas du monde agricole : ils sont employés, exercent des professions intermédiaires, sont artisans, commerçants ou exercent des professions libérales.

**Figure 7. Evolution de la profession des candidats agriculteurs et « non-agricoles » à l'achat de terres<sup>67</sup>**



Données ESA (2007), d'après les archives SAFER, Réalisation B. Thureau.

On peut distinguer schématiquement quatre types de candidats (figures 7, 8 et 9) :

***Acheter pour s'agrandir.*** Les agriculteurs restent les plus nombreux. Pour la plupart ils cherchent à acquérir en milieu de carrière. Leur projet consiste à agrandir leur exploitation<sup>68</sup>.

***Acheter pour s'installer.*** Les employés, ouvriers, personnes sans emploi sont de plus en plus nombreux à chercher des terres. Ce sont en fait souvent des candidats à l'installation qui ont eu un début de carrière hors de l'agriculture. L'émergence de cette catégorie traduit l'évolution des parcours d'installation (Rattin 2005), et le développement d'une modalité d'installation en faire valoir direct, avec achat de foncier. Cette modalité d'installation va à l'encontre du modèle prôné par le syndicalisme jeune localement qui promeut la location pour limiter les charges d'investissement en début de carrière.

Suivent deux autres « petites » catégories de candidats, plus âgés (souvent plus de 50 ans) :

***Acheter pour louer.*** Les candidats bailleurs représentent 10% des candidats sur l'ensemble de la période d'étude. Ce sont le plus souvent des actifs de catégories socioprofessionnelle supérieure (cadres, professions libérales, artisans et commerçants) ou des retraités, anciens agriculteurs ou non. Les responsables syndicaux de la propriété privée déplorent souvent la faible attractivité économique du bail, et s'inquiètent de la diminution des bailleurs en agriculture. De fait, notre

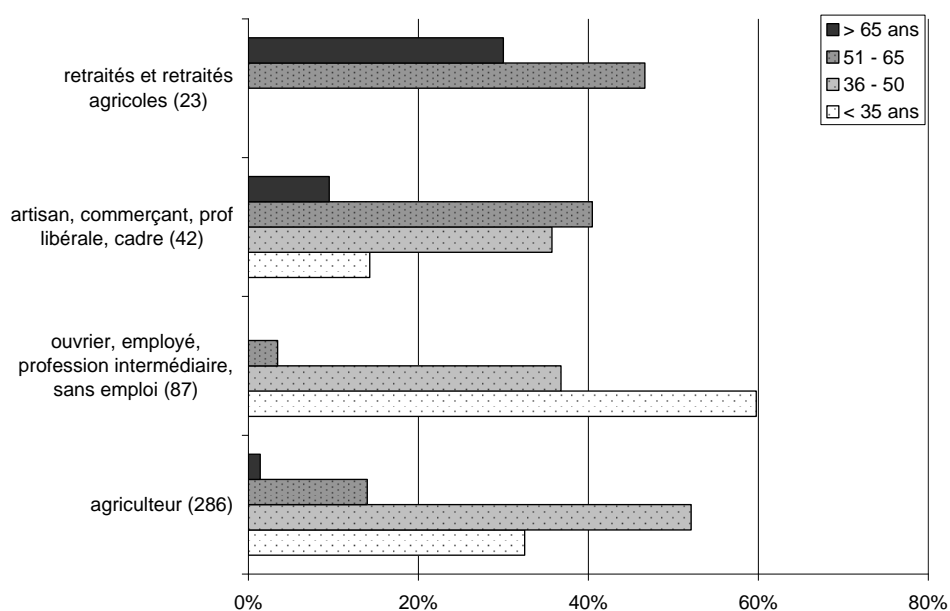
<sup>67</sup> Entre parenthèses, les effectifs de réponses : ici, nombre de transactions sur la période.

<sup>68</sup> Les projets ou motifs de candidature indiqués ci-après sont ceux déclarés par les candidats à la SAFER et transcrits dans les dossiers pour l'arbitrage du comité technique.

étude montre que le nombre de candidats bailleurs n'a jamais été aussi élevé qu'en 1996 (un tiers des candidatures), il a diminué les années suivantes. Pourtant, l'année 2007 marque une reprise de la candidature des bailleurs : ils représentaient alors 20% des candidats.

**Acheter pour son loisir.** 8% des candidats souhaitent acquérir un terrain agricole pour leur loisir ou pour l'environnement. Ce sont là aussi souvent des actifs en fin de carrière ou des retraités, plus souvent issus de catégories socioprofessionnelles supérieures, mais cette motivation concerne aussi quelques employés. Ce motif pour l'achat a été important au début des années 2000 (il atteint 16% des candidatures en 2002) mais il régresse depuis (3% des candidatures en 2007).

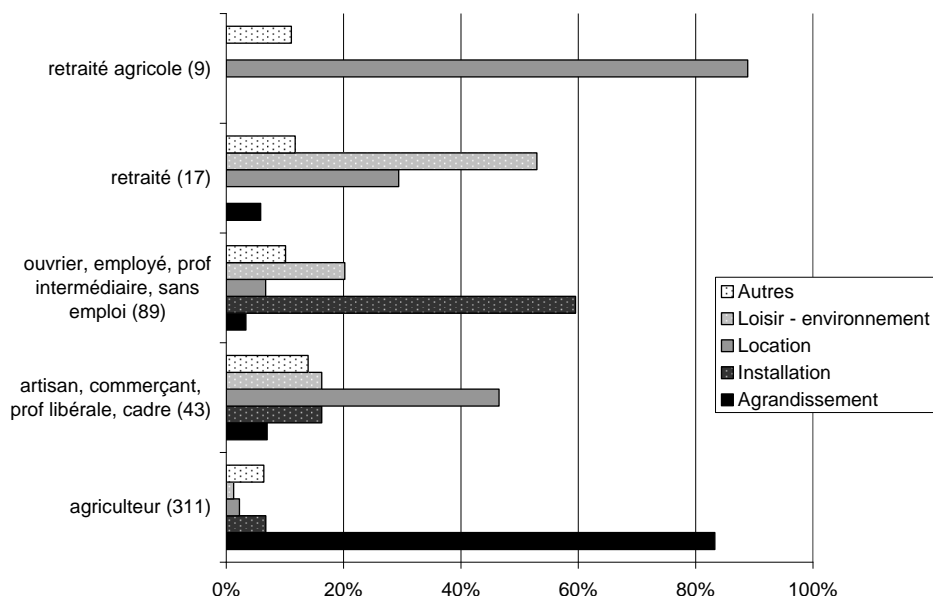
**Figure 8. Profils sociologiques des candidats agriculteurs et « non-agricoles » à l'achat de terres, source ESA – SAFER, 2007<sup>69</sup>**



<sup>69</sup> Entre parenthèses, les effectifs de réponses : ici, nombre de candidats par type de profession.



**Figure 9. Motifs d'acquisition des candidats agriculteurs et « non-agricoles » à l'achat de terres<sup>70</sup>**



Données ESA (2007), d'après les archives SAFER, Réalisation B. Thureau.

Malgré la diversification des profils des candidats pour l'achat des terres, la vocation agricole présentée dans leurs projets reste très prépondérante. Elle se renforce aujourd'hui après une période de développement des projets de loisir au début des années 2000. En 2007, près de 90% des motifs des candidats à l'achat concernent l'agrandissement, l'installation ou la location à un agriculteur à l'échelle de l'aire urbaine. Dans une première analyse, cela peut paraître contradictoire avec l'observation faite par la SAFER à l'échelle de l'agglomération d'un départ important de terres vers des usages récréatifs ou résidentiels non agricoles. Rappelons d'abord que ces données renvoient à des populations différentes : d'un côté les acquéreurs notifiés auprès des notaires pour l'ensemble des ventes, de l'autre l'ensemble des candidats, pour les ventes qui font l'objet d'une intervention de la SAFER (de l'ordre d'une vente sur cinq en Maine et Loire). Cet écart permet de souligner trois processus :

- La SAFER porte un dispositif avant tout mobilisé par les agriculteurs professionnels et leurs bailleurs. Hormis l'acquéreur initial notifié qui peut être étranger à la profession, les candidats qui revendiquent l'acquisition des terres dans le cas de concurrence sont presque toujours des agriculteurs. Le dispositif apparaît peu ouvert à la diversité des agricultures, professionnelle ou non.
- Il est également probable que l'énoncé des motivations de candidats emprunte des formes propres à convaincre le comité technique, et de ce fait souvent relatives à des motifs agricoles. Cela transparait en particulier dans le cadre des discussions qui ont lieu pendant

<sup>70</sup> Entre parenthèses, les effectifs de réponses : ici, nombre de candidats par type de profession.

les comités techniques de la SAFER, où certains projets d'installation sont longuement débattus, tant les membres du comité doutent de la véracité du motif annoncé.

- Mais ce qui me semble le plus important à pointer c'est que pour la plupart des acquisitions à des fins de loisir ou résidentielle, la SAFER n'intervient probablement pas. Autrement dit, les agriculteurs voisins ou d'éventuels candidats à l'installation ne mobilisent pas la SAFER pour tenter d'acquérir le bien à la place de l'acheteur notifié, et ainsi maintenir sa vocation agricole. Plusieurs raisons sont énoncées par les acteurs (agriculteurs et responsables locaux). D'abord, la SAFER ne peut intervenir que pour des parcelles de plus de 50 ares<sup>71</sup>. Ensuite, une partie de ces biens n'intéresse personne : ce sont de petites parcelles, parfois de mauvaise qualité, mal situées. Ce sont aussi parfois des sièges d'exploitation qui n'ont pas trouvé de repreneur. Enfin, le prix d'achat annoncé décourage parfois les agriculteurs voisins pour se porter candidat<sup>72</sup>.

\* \* \*

On observe donc un développement de la concurrence pour l'achat de terres entre projets différents qui pour la plupart concernent une valorisation agricole des terres, et, a contrario, le départ de terres vers un usage non agricole qui fait peu l'objet d'interventions de la SAFER. Ces processus concurrentiels ont deux conséquences :

- Il s'agit d'une part de la disparition de terres. 35 à 45% des terres échangées sur le marché foncier de l'agglomération sortent du giron de l'agriculture professionnelle. Ces achats pour l'urbanisation, les loisirs ou les maisons à la campagne représentent près de 2% de la SAU tous les 10 ans, c'est beaucoup.
- Il s'agit d'autre part de l'augmentation du prix des terres, qui peut résulter d'une part de l'arrivée sur le marché d'acheteurs ayant des moyens financiers importants et un projet de valorisation de la terre différent de celui des agriculteurs, et d'autre part, du développement d'une concurrence entre agriculteurs et/ou bailleurs pour l'acquisition terres à des fins productives. J'y reviendrai.

### ***Valoriser la terre du point de vue des propriétaires***

Les logiques de valorisation de la terre des propriétaires sont souvent décriées par les élus et parfois par les responsables professionnels comme sources de difficultés. Trois pratiques sont pointées du doigt : vendre à prix élevé des biens agricoles (foncier bâti ou non bâti) ; mettre fin à

---

<sup>71</sup> Cette surface minimale d'intervention est fixée par le décret attributif du 19 février 1988, et s'applique à tous les biens agricoles, à l'exception de certaines parcelles sur des zones reconnues pour leur intérêt environnemental dans les documents d'urbanisme où le seuil est ramené à 0 ares.

<sup>72</sup> La SAFER a la possibilité dans certaines conditions d'opérer une préemption avec révision de prix. Mais cela n'est possible que si le prix de vente conclu est significativement supérieur aux références locales observées. Or le fait qu'il y ait eu des ventes précédemment à des niveaux de prix élevé rehausse la référence locale de prix et empêche la SAFER de mettre en œuvre une procédure de révision de prix. De ce fait, la capacité de la SAFER à permettre à un agriculteur d'acquérir un bien à un prix faible est limitée.

un bail rural pour reprendre l'usage d'un bien ; et enfin mettre fin à un bail et laisser une terre non exploitée.

***Vendre terres ou bâti à prix élevé, à des acquéreurs non agriculteurs.*** Cette pratique, souvent qualifiée de « spéculation », est considérée comme une difficulté par les élus à deux titres. D'abord, elle limite la possibilité d'installer de nouveaux agriculteurs localement dans la mesure où les terres ne sont plus associées à un siège d'exploitation.

*« Un autre siège était amené à être transmis : les propriétaires de ce siège, des agriculteurs en retraite, souhaitaient l transmettre les terres à vocation agricole et vendre le bâtiment péri-urbain pour une valorisation financière essentiellement. On a lutté contre cette transmission là et on a installé un nouvel agriculteur. » (Elu de l'agglomération, 2008)*

Ensuite, cela peut induire un mitage des terres : *« Pour moi la plus grande difficulté, on lutte dans le cadre de nos documents, c'est le mitage et aujourd'hui on voit des nouveaux agriculteurs qui arrivent, les anciens agriculteurs restent dans leurs locaux, les nouveaux agriculteurs arrivent sur les terres. Comme ce sont des jeunes agriculteurs qui ne sont pas les fils de ces agriculteurs, ils arrivent de l'extérieur, les autres restent dans leur maison et ils vendent leurs terres, ou ils les louent à quelqu'un d'extérieur. A un moment ou un autre, le jeune il veut s'installer et comme les textes leur permettent en tant qu'exploitant de construire et bien personne ne se gêne, on construit. Ça c'est un problème. »*

La possibilité de valoriser le foncier agricole à la retraite est également posée comme une difficulté par les agents des organisations professionnelles. Ici le problème soulevé est le fait que cela rend plus difficile l'installation et l'engagement du groupe professionnel local dans une dynamique de développement.

*« Il ne faut pas rêver, un certain nombre d'entrepreneurs ici se disent « après le déluge si je peux valoriser mon bien, il n'y a pas de problème ». On a un peu deux discours, tout le monde n'a pas la même posture. Quand tu prends Dupont qui quand même a des surfaces importantes ici, lui ce qu'il cherche c'est valoriser son foncier. Il crie haut et fort « il n'y a plus d'avenir à Saintes Gemmes ». » (Responsable urbanisme, Chambre d'Agriculture du Maine et Loire, 2009)*

***Mettre fin à un bail rural pour reprendre l'usage d'un bien.*** Deux difficultés sont pointées par les élus : la première, comme précédemment est l'effet de cette pratique sur l'installation. La seconde, dans le cas où les propriétaires souhaitent boiser, c'est l'impact de leur projet d'usage sur le paysage.

*« Donc certains propriétaires ont décidé de ne pas transmettre, ils n'ont pas repris de locataire, ils ont gardé le bien. On n'a aucun moyen de pression. **Et on a trois sièges d'exploitation qui ont disparu comme ça.** On avait un siège d'exploitation au cœur d'une propriété bourgeoise du château de la Rubergère, la ferme était intégrée en lisière à la limite du château, les agriculteurs ont été invités à quitter ce territoire parce qu'il n'y a pas eu de renouvellement de bail, ils sont installés sur la commune d'à côté, ils continuent d'exploiter une partie des terres mais le siège d'exploitation a été transmis aux enfants de ce propriétaire. On a deux sièges d'exploitation dont le propriétaire n'a pas reloué le bail quand*

*les agriculteurs sont partis en retraite, les sièges d'exploitation sont tombés. On n'a pas la maîtrise de tout. C'est un petit peu la difficulté ». (Elu de l'agglomération angevine, 2008)*

*« On a considéré que si on voulait avoir un développement agricole cohérent sur le territoire, il fallait que les productions dans cet espace dont on avait considéré qu'il était de **valeur paysagère-environnementale importante**, des activités agricoles qui respectent aussi ce contexte. Donc on a interdit dans ce secteur là tout boisement parce que compte tenu des aides à l'implantation forestière, on pouvait très bien avoir au départ des agriculteurs en retraite dire à la limite on profite à ce moment là pour boiser, on va toucher des primes régionales donc nous on a mis une interdiction dans le PLU. » (Elu de l'agglomération angevine, 2008)*

**Mettre fin à un bail et laisser une terre non exploitée.** Enfin, plusieurs élus, en particulier à l'Est de l'agglomération déplorent le développement de friches. Ce problème, très localisé, est associé aux logiques « spéculatives » des propriétaires.

Ces difficultés sont associées à des propriétaires qualifiés de manière vague : tantôt des agriculteurs en faire-valoir direct, tantôt d'autres propriétaires fonciers dont on saisit mal les profils sociaux. De fait, force est de constater que les propriétaires sont une catégorie sociale méconnue.

### **Des propriétaires méconnus**

Qualifier les propriétaires fonciers n'est pas chose facile tant la catégorie sociale des propriétaires fonciers est peu observée ! Jusqu'à aujourd'hui, il n'y a pas à ma connaissance de travaux de recherche quantitatifs qui s'intéressent à la nature des vendeurs et des acheteurs sur le marché foncier. Pourtant, la problématique de la répartition de la plus-value foncière dans le cadre d'un changement d'usage d'un bien est parfois abordée comme un enjeu social et économique de premier plan (Piron 2007). Seuls quelques travaux qualitatifs sur les stratégies de propriétaires traitent partiellement de cet enjeu. Localement, les acteurs institutionnels que j'ai rencontrés pointent également ce manque de connaissance des propriétaires. Les représentants syndicaux de la propriété privée rurale ou de la section des bailleurs de la FDSEA fondent leur action sur une connaissance de leurs adhérents peu étayée. Au delà des rencontres avec leurs adhérents, ils se réfèrent aux comptes rendus annuels édités par la SAFER, dont j'ai expliqué les limites précédemment.

Les responsables des syndicats de la propriété privée rurale et de la section bailleurs de la FSDSEA décrivent les propriétaires fonciers comme un groupe socialement hétérogène. Ce qui les rassemble hormis le fait de posséder de la terre, c'est d'être plutôt âgés (les adhérents du syndicat de la propriété privée rurale ont plus de 65 ans en moyenne, ceux de la section bailleurs de la FDSEA sont tous retraités). Au-delà, nous pouvons distinguer quatre types de propriétaires :

**Les agriculteurs en faire-valoir direct.** Ces agriculteurs sont en général peu engagés dans les organisations de représentation des propriétaires, hormis l'exception notable de l'actuelle vice-présidente du syndicat de la propriété privée rurale que j'aurai l'occasion de citer à nouveau à maintes reprises tant elle s'est engagée au sein des organisations professionnelles à l'échelle de

l'agglomération. Ces propriétaires sont réputés avoir des logiques centrées sur leur activité agricole en début de carrière, puis, la retraite approchant adopter des logiques plus patrimoniales (selon le président du syndicat de la propriété privée rurale).

Quelle est l'importance de ce type de propriétaires localement ? L'Ouest de la France est caractérisé par l'importance du fermage (il concernerait 86% des surfaces agricoles de Maine et Loire en 2007). Une première approche de la statistique publique laisse même présager d'un accroissement rapide du fermage dans le département (tableau 7). En fait cette évolution relève très probablement avant tout d'une évolution des formes juridiques des exploitations. Concomitamment les formes sociétaires se développent rapidement (elles passent de 30% à 46% des exploitations entre 2000 et 2007)<sup>73</sup>. Or dans le cadre de sociétés, les exploitations peuvent louer des terres mises à disposition par les associés. Cette situation est considérée comme une forme de fermage par la statistique publique. Ainsi, si l'on inclue l'ensemble des formes juridiques de mise à disposition des terres par les associés aux exploitations, le faire-valoir direct « élargi » pourrait concerner 45% des surfaces en Maine et Loire en 2000, et 50% des surfaces sur les cantons du pôle urbain (RGA 2000). Nous assistons donc probablement à un double processus : le développement de l'achat de terres par les exploitants d'une part, et d'autre part, la mise en place de sociétés qui permettent aux agriculteurs de dissocier un patrimoine considéré comme privé, dont le foncier en propriété fait partie, et l'activité agricole portée par la société<sup>74</sup>. Mais les données publiques manquent de précision pour qualifier ce processus.

**Tableau 7. Evolution des modes de faire-valoir en Maine et Loire entre 2000 et 2007.**

Enquête structures Maine et Loire		
	2000	2007
Exploitations en fermage pur	33%	50%
Exploitations en modes de faire-valoir mixtes	36%	20%
Exploitations en faire-valoir direct pur	31%	30%
Surfaces en fermage	72%	86%
Surfaces en faire-valoir direct	28%	14%

Données Agreste : enquêtes structures 2000 et 2007, réalisation B. Thureau.

<sup>73</sup> Ces observations sont également valables pour la France métropolitaine, même si à l'échelle nationale, l'emprise des formes sociétaires et du fermage sont moins importantes : le faire-valoir direct concerne 36% des surfaces en France en 2000, 25% en 2007 ; les formes sociétaires concernent 18% des exploitations en France en 2000, 28% en 2007.

<sup>74</sup> En Maine et Loire, le fermage au sens de la statistique agricole concerne 66% des surfaces en 1988, il progresse de 5 points en 2000. Dans le même temps, les sociétés progressent de 19 points (11% en 1988 à 30% en 2000) ; données RGA 1988 et 2000.

**Les anciens agriculteurs – bailleurs.** Certains leur attribuent des logiques de valorisation patrimoniales de leur bien. Cette vision est réfutée par le président de la section bailleurs de la FDSEA, dont tous les membres font partie de cette catégorie de propriétaires : ces propriétaires se définissent selon lui avant tout comme d'anciens agriculteurs et revendiquent des logiques et des positions syndicales favorables aux agriculteurs dans la mesure du possible.

*« Au niveau des Pays de la Loire, je peux vous dire qu'il y a un antagonisme important [entre syndicat de la propriété privée et section bailleurs]. Ils ne sont pas du tout sur la même longueur d'onde. La finalité n'est pas la même. Parce qu'il faut être clair, en tant que représentant bailleur FDSEA, on a été des exploitants. Ce sont tous des anciens exploitants... Nous dans le Maine et Loire, même en étant bailleur, on est très proche des preneurs. Les 2 sections discutent toujours. » (Président de la section bailleurs de la FDSEA, 2009)*

**Les bailleurs ruraux.** Parmi les propriétaires bailleurs qui n'ont jamais été agriculteur, mes interlocuteurs distinguent deux types. Les bailleurs ruraux ont en général des propriétés assez grandes (plus de 20 voire plus de 100 ha) et sont attachés à ces terres :

*« Vous avez un certain nombre de gens qui sont propriétaires bailleurs et qui sont ruraux. Pour qui il y a un attachement autre que celui purement financier. (...) Parce qu'ils sont conscients du rôle social qu'ils jouent, parce qu'ils sont chasseurs... ça leur permet de maîtriser l'espace autour de leur résidence principale, quia pu être secondaire pendant un temps et qui devient principale. » (Président du syndicat de la propriété privée rurale, 2009)*

Ce type de propriétaire constitue l'essentiel des adhérents du syndicat de la propriété privée rurale.

**Les petits propriétaires urbains.** Ils seraient très nombreux. Ils sont apparus au fil des successions. Ils possèdent de petites propriétés (moins de 10 ha), souvent ils ne résident pas sur la commune, sont peu attachés à ce bien.

*« On a un problème, c'est la division des propriétés au gré des successions. Par rapport à l'attachement, ce sont des gens qui sont propriétaires bailleurs, strictement propriétaires bailleurs sans intérêts particulier pour la ruralité. Ils font tout autre chose depuis très longtemps. Ils ont du foncier et ils le conservent. Bien souvent ils le conservent parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement. Car le statut du fermage, comment dire, gèle un certain nombre de situations patrimoniales. » (Président du syndicat de la propriété privée rurale, 2009)*

Au-delà de leurs profils sociaux, les propriétaires développent des logiques de valorisation de leur bien différenciées. Les responsables syndicaux des bailleurs en identifient trois types qui sont ou non spécifiques du contexte périurbain : la vente des terres et/ou du bâti ; la valorisation hors de l'agriculture, la rétention.

### **Entre désengagement et recherche de plus-value : vendre les terres ou le bâti**

Les représentants de la propriété privée rurale soulignent un processus général de désengagement des propriétaires terriens non agriculteurs : quand ils ont la possibilité de vendre leur bien, ils le font pour récupérer leurs capitaux. Cela concerne à la fois les terres et le bâti. Cela tient selon eux

aux conditions de valorisation du bien, qui en comparaison avec d'autres placement de capitaux, sont peu attrayantes (faible rentabilité de la location des maisons comme des terres, capitaux non mobiles, faible latitude des propriétaires pour choisir leurs locataires).

*« Qu'est ce que cherche un propriétaire ? Il cherche à couvrir ses frais. Au premier janvier vous louez, il y a déjà l'assurance qui vous arrivent et ensuite les impôts fonciers. Les charges liées à la propriété évoluent comme le reste des charges de la société de manière générale. Il faut avoir un revenu locatif qui vous permette de faire face à des charges que vous avez sur ce que vous louez. Alors que là avec le statut du fermage et l'indice... Alors l'indice est basé sur le revenu brut de l'exploitation (IRBE). Ca c'est pas vraiment satisfaisant. Vous regardez encore les choses en fonction de l'activité agricole. Nous, on fait beaucoup de locations dans le domaine urbain ou périurbain. C'est jamais l'évolution de l'augmentation de salaire de notre locataire qui est prise en compte pour l'évolution de son loyer. Non. Ca marche pas comme ça. Alors que je le redis, si on veut garder des investisseurs fonciers, il faut leur assurer une certaine pérennité dans leur revenu. » (Responsable au syndicat de la propriété privée rurale, 2009)*

Cette stratégie serait essentiellement portée par ceux que j'ai qualifiés précédemment de « petits propriétaires urbains ». Cela peut également être le fait des anciens agriculteurs. Certains vendent parce qu'ils ont besoin d'argent pour financer leur nouvelle maison d'habitation, parce qu'ils souhaitent se distancier de leur ancien métier ou tout simplement, parce que comme d'autres, ils souhaitent investir différemment leur capital, souvent dans l'immobilier. Près des villes, la possibilité de vendre les terres et surtout le bâti à un niveau de prix élevé peut renforcer cette logique.

L'observatoire du marché foncier de la SAFER identifie ce type de ventes en particulier sur une grande moitié Est du territoire. Les terres sont vendues pour l'urbanisation, la résidence ou le loisir. Sur ces sous-marchés, les terres sont rarement vendues par des agriculteurs. Sur le marché de l'artificialisation, ces derniers représentent moins de 10% des vendeurs. Notons aussi que les biens sont à 80% des biens « libres », c'est à dire non loués au moment de la vente. Sur le marché des espaces de loisir : les vendeurs sont également moins de 10% à être agriculteurs. Enfin, sur le marché des espaces résidentiels, il est très rare qu'un agriculteur en activité vende une résidence ou le bâti lié à un siège d'exploitation (15 cas sur 260 ventes). Les vendeurs de maisons à la campagne sont donc souvent d'anciens agriculteurs ou des bailleurs.

### **La valorisation des biens hors de l'agriculture : louer les maisons hors du statut du bail rural, reprendre l'usage des terres**

La valeur des loyers des maisons d'habitation pour les agriculteurs est encadrée par le statut du fermage. Dans le périurbain, cette valeur est faible comparée à la valeur du marché de l'immobilier.

*« La maison dans laquelle vous vous trouvez, si je la loue dans le cadre du statut du fermage, je vais la louer 300 et quelques euros par mois. Si je la loue dans un cadre du marché de Montreuil, je vais la louer 800 €/mois. Tout est dit. En louant la seule maison d'habitation à sa vraie valeur de marché, je vais percevoir plus de revenus qu'en louant cette maison dans le*

*cadre du statut du fermage avec ses terres et ses bâtiments. » (Responsable au syndicat de la propriété privée rurale, 2009)*

Certains propriétaires cherchent donc à louer séparément terres et maison. Dans une certaine mesure, cela s'inscrit dans la dynamique agricole de diminution du nombre de sièges d'exploitation : du fait du regroupement des exploitations et du développement des formes sociétaires, le nombre de sièges diminue. Par ailleurs, dans le cadre de la modernisation et de la mise aux normes des bâtiments d'élevage, certains agriculteurs sont tentés de construire des sièges d'exploitation *ex-nihilo*. Mais localement, étant donné le dynamisme de l'installation, les responsables locaux pointent ce processus comme une difficulté pour l'accueil des nouveaux agriculteurs.

Par ailleurs, mes interlocuteurs observent que certains propriétaires cherchent à reprendre l'usage de leurs terres. Cela se traduit soit par du boisement, soit par la reprise de l'exploitation à des fins d'aménagement du cadre de vie. A ce propos, les positions des deux syndicats qui représentent les propriétaires diffèrent radicalement quant à la légitimité de ces logiques :

*« L'objectif que l'on a entre propriétaire c'est que nos terres soient bien exploitées. Une terre bien exploitée conserve sa valeur, mal exploitée, ça ne vaut plus rien du tout. A tel point que quand le jour où ça ne colle plus, quand les contraintes sont telles avec les fermiers, vous avez des propriétaires aujourd'hui qui disent, le jour où le bail va se terminer, on va retirer nos terres et on va les boiser. C'est mettons 25 000 ha qui disparaissent en France. Je connais un exploitant qui à 20 ha de très bonnes terres dans la région, il les a mis en noyer. Alors, la forêt c'est quelque chose mais dans des sites où la forêt convient. N'allons pas planter de la forêt dans des terres à haute valeur agronomique. Ça ne ressemble à rien du tout. » (Président de la section bailleurs de la FDSEA, 2009)*

*« Les gens qui reprennent un peu, c'est un soucis de tranquillité et un soucis de respect de l'environnement. Il y a beaucoup de propriétaires qui sont sur place et qui sont sensibles à ça. Le jour où le fermier s'en va, les 10 ha auprès de la maison, on peut trouver une autre forme pour les exploiter, en gros être chez soi. Ça peut être, parce que tout mes enfants ont envie d'avoir des chevaux, pourquoi pas, et après tout... certains disent que c'est illégitime, position de la FDSEA. Jouir normalement d'une partie de son patrimoine en payant ses impôts, moi je trouve pas ça illégitime, même si je suis traité de vieux réac, ça m'est égal. » (Président du syndicat de la propriété privée rurale, 2009)*

### **La rétention : ne plus louer et maintenir le bien libre en situation d'incertitude**

La rétention foncière est un processus qui se manifeste par une diminution des surfaces vendues sur le marché foncier<sup>75</sup>. Près des villes, plusieurs auteurs observent une diminution des surfaces

---

<sup>75</sup> Le marché de l'espace rural peut être caractérisé par les surfaces échangées (on parle parfois d'ouverture du marché, c'est-à-dire la proportion de terres vendues par rapport à la surface agricole totale). En France, les surfaces échangées ont été relativement faibles entre 1997 et 2006, (de l'ordre de 340 000 ha hors forêts et acquisitions par les fermiers en place). Robert Levesque explique la libération importante de terres au début des années 90 du fait de l'abaissement de l'âge de la retraite en 1988 et de la mise en place de retraites anticipées en 1992. De nombreux agriculteurs prenant leur retraite libèrent ainsi des terres. Entre 1997 et 2005, la démographie agricole est marquée par l'arrivée à la retraite des classes creuses de la seconde guerre mondiale. Moins



échangées : ils interprètent cela comme la manifestation de stratégies de rétention foncière de propriétaires en attente d'urbanisation de leurs terrains (Bertrand et al. 2005a; Bryant et al. 1992; Jarrige 2003; Jouve et al. 2003). Localement, ces observations doivent être nuancées selon deux angles de vue : d'abord quantitativement, l'existence d'un processus de rétention foncière est difficile à établir, s'il existe il est certainement limité ; ensuite, le sens des pratiques de rétention est interprété de manière sensiblement différente par les représentants des propriétaires.

En Maine et Loire, le marché des espaces agricoles et ruraux correspond à 10 000 ha/an depuis 2002. Il est assez stable. Les cantons où le marché est le plus actif sont situés dans le Segréen et les Mauges, où la SAU représente environ les trois quart du territoire. A l'inverse, autour d'Angers et dans l'Est du département, où la SAU est inférieure à 50 % du territoire, les surfaces échangées sont moins importantes (Anonyme 2007a). L'observatoire du marché foncier agricole et rural de 2000 à 2005 à l'échelle de l'agglomération d'Angers montre que le marché foncier est moins « ouvert » sur les 32 communes de l'agglomération que sur le reste du département : en Maine et Loire 8% du territoire a muté de 2000 à 2006, alors que ce taux d'ouverture n'est que de 6,9% sur l'agglomération (Anonyme 2006). Mais cette donnée est difficile à interpréter dans la mesure où elle se rapporte à l'ensemble de l'espace (et non à l'espace agricole). Dans une zone où l'emprise des espaces urbains est importante, mécaniquement le taux d'ouverture du marché foncier rural est plus faible. La donnée qui me semble la plus fiable quant à l'indication d'un processus de rétention foncière concerne l'évolution des surfaces notifiées. Elles baissent légèrement depuis 2000 sur l'agglomération angevine (baisse de 4.2% des surfaces notifiées entre 2003 et 2005 comparé à la période 2000-2002). Cette baisse est contraire à la tendance observée à l'échelle départementale (hausse de 1.5% entre ces deux mêmes périodes). Il est possible, si cette tendance se confirme, que cela rende compte d'un processus de rétention foncière souvent décrit près des villes, en particulier dans le Sud de la France.

Les logiques de rétention sont associées à l'incertitude des propriétaires quant au devenir des terres. Les auteurs précédemment cités considèrent que la première source d'incertitude est celle de l'urbanisation ou non des terres. Cela explique l'importance de la rétention près de villes. Mais le président du syndicat de la propriété privée rurale pointe l'existence de situations d'incertitude différentes, qui peuvent être liées à la transmission des exploitations et/ou du patrimoine. *« C'est le problème de beaucoup de propriétaires exploitants qui partent en retraite relativement jeunes, qui ont des enfants à peine établis dans la vie. Ils se disent, attention, moi j'ai 60 ha pas trop loin de la ville, et puis pour le moment j'ai aucun enfant intéressé, et puis il y en a 2 qui ne savent pas ce qu'ils vont faire, finalement ils auront peut être besoin d'un peu de capital pour acheter un appartement, un commerce. Il y a des cas où c'est le propriétaire qui a besoin de visibilité parce qu'il est à une période de sa vie où les choses ne sont pas complètement définies. Un des problèmes majeurs est que dans certaines situations il y a des gens qui préfèrent ne pas louer et qui cherchent des systèmes légaux pour contourner... »* Cette argumentation prend place dans un contexte de lobbying national pour l'évolution du bail rural

---

de terres sont ainsi libérées. A partir de 2005 le phénomène tendrait à s'inverser avec une recrudescence des terres libérées (+3,4% en surface entre 2005 et 2006) du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des premiers baby boomers (Levesque et al. 2007).

où ce syndicat défend la création de baux dont l'échéance pourrait être définie entre les contractants. Mais localement, la question de la rétention foncière est peu abordée.

### ***Renchérissement des terres et du bâti: des difficultés accrues près d'Angers, des dynamiques à contrecarrer.***

En France, le prix de la terre agricole (terres et prés non bâtis) a fortement progressé dans les années 1960 – 1970, pour atteindre des valeurs deux fois supérieures en euros constants à celles que l'on connaît aujourd'hui, les prix n'ont cessé de diminuer jusqu'à la fin des années 1990, puis connaissent depuis une augmentation modérée. Les évolutions du prix de la terre agricole sont liées selon Robert Levesque au revenu agricole et à la confiance en l'avenir, au coût de l'argent, à l'ouverture du marché foncier<sup>76</sup>. Mais depuis 1997, un nouveau facteur explicatif s'impose. L'augmentation du prix de la terre agricole s'explique essentiellement par les perspectives de plus-value qui sont liées aux changements d'usage des terres agricoles (vers des usages résidentiels, de loisirs ou d'artificialisation) (Levesque 2009). « *L'explosion du prix du foncier rural acquis par des non-agriculteurs (terrains constructibles, petites parcelles de loisirs, terres et prés) et la part de marché croissante des non-agriculteurs sur le marché agricole montrent une influence croissante du cycle immobilier urbain sur l'ensemble de l'espace. En effet, dans la mesure où les perspectives de plus value liées au changement d'usage augmentent et que les prix des petites parcelles acquises par les non-agriculteurs créent des références plus élevées, le prix des terres agricoles, par un effet de propagation, évolue à la hausse. Cette analyse est confirmée par le fait que l'on constate une différence croissante entre le prix des terres et prés acquis par les agriculteurs et les non-agriculteurs.* » (Levesque et al. 2007). Qu'en est-il autour d'Angers ?

### **Des prix peu différenciés selon les marchés en comparaison à d'autres villes**

Un certain nombre de travaux d'économistes analysent la façon dont les marchés ruraux se structurent : en particulier les écarts de prix entre sous-marchés, leurs déterminants et leurs évolutions. Ils montrent en particulier que plus on s'approche des villes, plus le prix de la terre agricole est élevé. (Jarrige et al. 2003 ; Jouve et al. 2003). L'établissement de ce prix de la terre agricole est lié à trois variables majeures : la part de zones U et Nb dans le POS ; la taille des parcelles vendues (les tailles qui sont vendues le plus cher font entre 2500 et 2700 m<sup>2</sup>) et la nature de l'occupation des sols : les cultures annuelles, les friches et les bois augmentent la valeur de la terre agricole, alors que les cultures pérennes comme les vergers ont tendance à se maintenir près du marché agricole (Géniaux et al. 2003)<sup>77</sup>. Paradoxalement, des chercheurs observent également que quand la pression urbaine est forte, même si le prix de la terre agricole tend à augmenter, c'est aussi là que le différentiel de prix entre terre agricole et terre à urbaniser est le plus fort : par exemple en région PACA ces écarts sont de 1 à 5 là où la pression urbaine est faible, de 1 à 60 là

---

<sup>76</sup> Elle est importante en France avec 1,4% en comparaison des autres pays européens, cela induit un coût du foncier relativement faible.

<sup>77</sup> Résultats établis à partir de la modélisation des notifications de vente des notaires (du marché des terres constructibles, du marché des maisons individuelles et du marché des terres agricoles)

où elle est la plus forte (Bertrand et al. 2005a). A l'échelle nationale, en 2006, le rapport de prix entre des terres et prés libres acquis par des agriculteurs et des terrains constructibles de moins de 1ha acquis par des particuliers était de 1 à 49,3 (Boisson 2005; Levesque et al. 2007).

La plupart des travaux de recherche portent sur le Sud-est de la France, où le contexte foncier est marqué par un développement urbain important et des prix des terres agricoles élevés. Le contexte du Maine et Loire est sensiblement différent. Le département se distingue par un prix des terres parmi les plus bas de France<sup>78</sup>, et sur le marché des terres agricoles, on n'observe pas comme dans d'autres zones de développement touristique ou urbain, de différenciation forte entre le prix de la terre payé par les agriculteurs et celui payé par les non-agriculteurs (Levesque et al. 2007).

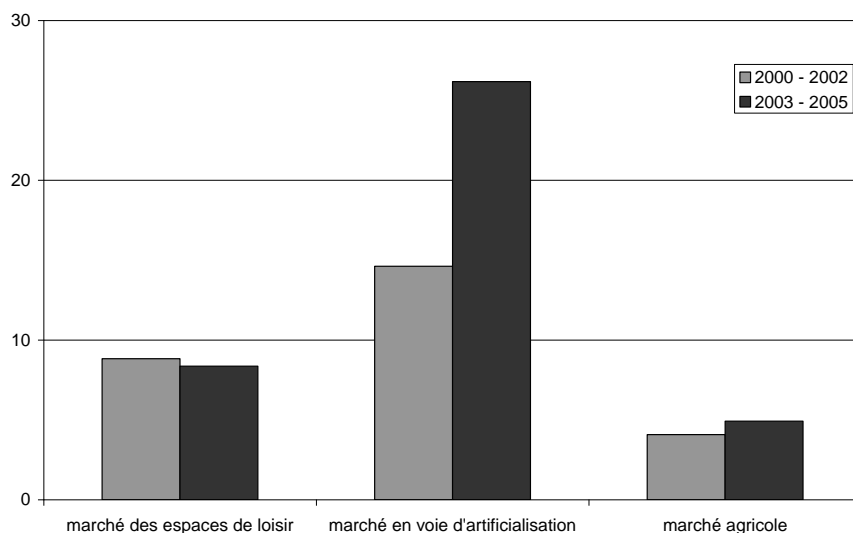
Pour autant, à l'échelle de l'agglomération, on observe bien une disjonction entre les prix des terres selon les sous-marchés fonciers (figure 10)<sup>79</sup>. On observe ainsi que la valeur des espaces de loisir s'établit à environ deux fois celle des espaces agricoles. Le prix des terres acquises en vue d'une urbanisation a rapidement augmenté. Sur la période 2003-2005, le rapport entre bien agricole et bien acquis en vue d'une artificialisation serait de 1 à 5. La plus value d'urbanisation est faible en comparaison à d'autres territoires périurbains. Cela peut probablement s'expliquer par la prégnance des collectivités sur ce marché. Très peu de terrains constructibles sont acquis par des particuliers.

---

<sup>78</sup> en 2006 le prix des terres labourables s'établit à 2360 €/ha en Maine et Loire contre 4370 €/ha pour la France entière, le prix des prairies naturelles s'établit à 2290 €/ha en Maine et Loire contre 3100 €/ha pour la France entière (Anonyme 2007b ; Levesque et al. 2007)

<sup>79</sup> Les trois sous-marchés des espaces de loisir, des espaces en voie d'artificialisation et des espaces agricoles sont relativement comparables dans la mesure où ils concernent rarement des terres avec bâti. Marché de loisir : terres nues uniquement, marché en voie d'artificialisation, moins de 10% des biens avec du bâti, marché agricole de l'ordre de 10% des biens avec bâti. Je ne suis pas en mesure d'établir une comparaison entre les prix pratiqués sur le marché des maisons à la campagne et sur celui du bâti agricole. Le marché des maisons à la campagne n'est pas comparable aux trois autres sous-marché de par l'omniprésence de bâti qui détermine le prix des biens.

**Figure 10. Estimations des évolutions des prix à l'hectare des biens vendus sur les différents sous-marchés fonciers sur l'Agglomération angevine entre 2000 et 2005, en k€.**



Données SAFER Maine-Océan, réalisation B. Thareau

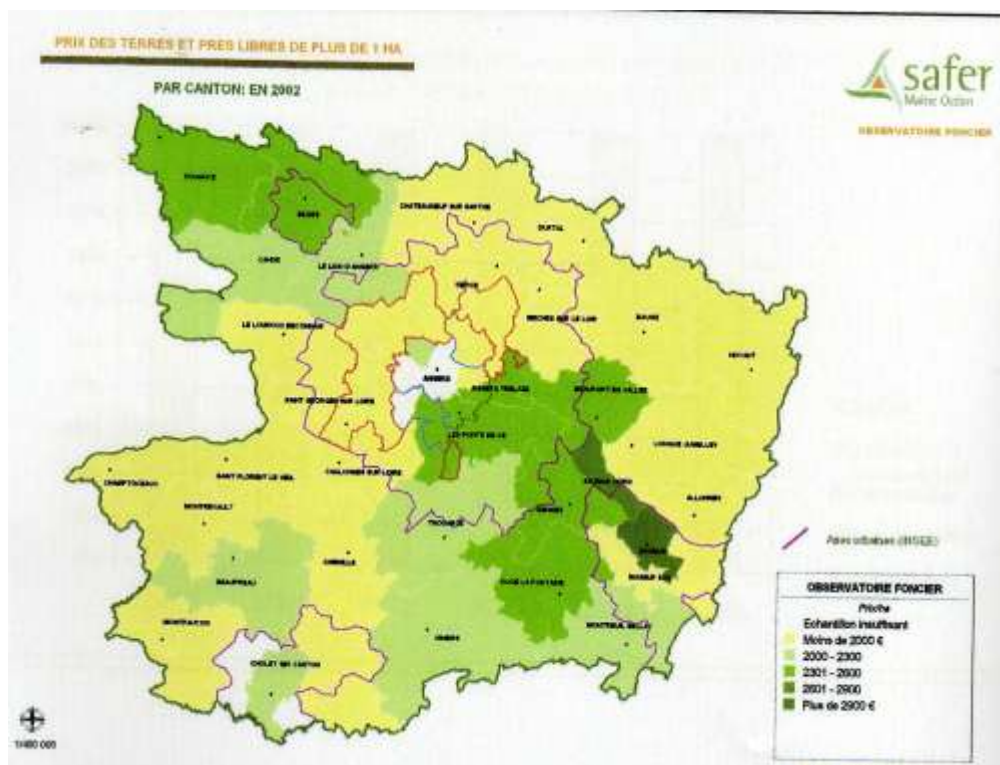
### **L'essor des marchés des terres à usages récréatif, résidentiel ou d'artificialisation renchérit le prix de la terre**

Robert Lévesque identifie deux processus principaux qui contribuent au renchérissement de la terre à proximité des villes. D'une part, le marché des espaces non-bâti résidentiels et de loisir est peu important en surfaces mais a un effet net sur l'évolution des prix du marché agricole : il crée sur de petites surfaces sur lesquelles les SAFER ne peuvent pas intervenir des références de prix élevées, et les propriétaires tendent à appliquer ces prix sur des parcelles de plus en plus grandes. D'autre part, les prix des parcelles sur le marché à l'artificialisation sont déconnectés des tarifs agricoles. Cela crée une pression sur les élus pour déclasser certains terrains, cela entraîne aussi l'arrivée sur les espaces agricoles périurbains d'agriculteurs expropriés cherchant des terres compensatrices et ayant un fort pouvoir d'achat, ce qui tend à augmenter les prix des terres agricoles alentour (Levesque 2009).

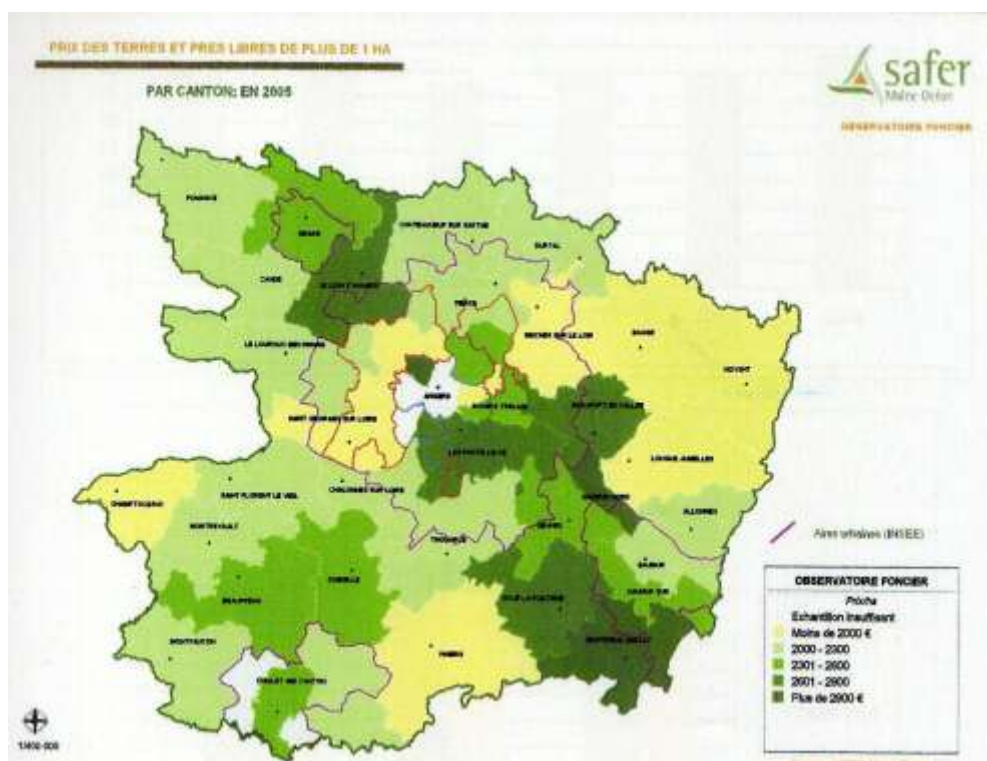
Ainsi, le prix de la terre agricole a augmenté plus autour d'Angers que dans le reste du département : entre 10 et 25% sur l'agglomération alors que l'augmentation du prix de la terre agricole n'a été que de 9% entre 2002 et 2005 en Maine et Loire. En cela le contexte angevin montre des dynamiques urbaines classiques, mais atténuées. L'analyse de la spatialisation de l'évolution du prix de terres agricoles<sup>80</sup> permet de préciser les processus à l'œuvre.

<sup>80</sup> Terres et prés libres non bâtis de plus de 1 ha. Cela concerne les terres nues sur le sous-marché agricole et les biens de plus de 1 ha du sous marché en voie d'artificialisation.

**Carte 6. Prix des terres et prés libres de plus de 1 ha en Maine et Loire 2002,**  
Source SAFER Maine Océan



**Carte 7. Prix des terres et prés libres de plus de 1 ha en Maine et Loire 2005,**  
Source SAFER Maine Océan



Légende : de moins de 2000 €/ha (jaune) à plus de 2900€/ha (vert foncé).

L'Ouest de l'agglomération ne connaît pas une très forte concurrence des marchés résidentiel ou de loisir. Les prix n'y ont pas augmenté entre 2002 et 2005. La concurrence entre agriculteurs s'y estompe du fait de libérations de terres importantes pendant cette période sur quelques communes. Notons que malgré le développement de l'urbanisation depuis 2002 sur ce secteur, nous n'observons pas de processus d'anticipation ou de spéculation qui se traduirait sur les prix des terres agricoles.

Dans le Nord et le Nord-est de l'agglomération, les prix ont en revanche fortement augmenté. Dans ce secteur, c'est l'importance des marchés non-agricoles qui explique cette hausse de prix. Sur certaines communes de cette zone, les  $\frac{3}{4}$  des surfaces sont vendues sur les marchés résidentiels, de loisir ou en voie d'artificialisation. Ces ventes concernent pour partie des terres et prés nus de plus de 1 ha, et donc mécaniquement, le prix des terres augmente. Il est également probable que le processus d'entraînement à la hausse des prix des terres agricoles créé par l'existence de références élevées sur les sous marchés des espaces de loisirs soit également responsable de cette hausse des prix.

C'est dans le Sud et le Sud-est de l'agglomération, que les prix sont « traditionnellement » les plus élevés. Cela peut s'expliquer d'une part par le fait que les terres sont exploitées par des productions à forte valeur ajoutée (horticulture, arboriculture, pépinières, semences), et d'autre part, par le fait que l'urbanisation de cette zone est ancienne, sur le terrain, les acteurs décrivent des pratiques de spéculation foncière de la part de certains propriétaires. Les terres s'y sont encore renchériées entre 2002 et 2005. Cela résulte d'un double processus : le maintien d'une demande importante pour les marchés de l'urbanisation et des loisirs, et une concurrence entre agriculteurs, en particulier entre producteurs du végétal spécialisé et autres agriculteurs.

Si l'on observe bien un renchérissement de la terre sur certaines zones proches d'Angers, ce phénomène n'est pas généralisé à l'ensemble de la zone périurbaine. Dans le cadre de l'activité de la SAFER, j'ai de fait observé les difficultés décrites par Robert Lévesque relatives au développement de références de prix élevées sur des parcelles « de loisir ». Localement cela induit effectivement une difficulté pour la SAFER pour rétablir un prix de marché plus proche des références agricoles. Mais l'augmentation ou non du prix des terres relève également de processus plus classiques, en particulier l'existence ou non d'une concurrence entre agriculteurs. Pierre Coulomb expliquait à propos de la transformation du système foncier à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle : « *Du fait du caractère décisif que peut avoir pour un exploitant agricole, l'exercice du droit de propriété pour son maintien en activité dans la branche agricole, on conçoit que la lutte pour l'obtention de ce droit puisse l'amener à accepter un prix sans commune mesure avec la productivité marginale à l'hectare de terre qu'il convoite.* » (Coulomb 1973). L'effet de l'acuité de l'enjeu d'acquérir la terre pour les agriculteurs, apparaît localement comme un moteur toujours d'actualité de l'évolution du prix du foncier.

### **3. Maintenir une capacité d'intervention importante des autorités locales sur la transmission de la terre**

Ce chapitre aborde plusieurs types de difficultés perçues par les responsables locaux relatives à la transmission de la terre. Cela concerne l'évolution du marché foncier agricole et les stratégies de valorisation du patrimoine foncier, terres et bâti, des propriétaires. Cela concerne également la transmission de la terre entre exploitations et l'évolution des structures. Pour chacun de ces domaines, les politiques mises en œuvre localement par la profession et par les collectivités locales ont évolué au cours des années 2000. Les développements qui suivent visent à rendre compte de la façon dont ces questions sont traitées par les autorités locales à travers l'analyse de documents politiques d'orientation locaux.

#### ***Le contrôle du droit d'exploiter : un outil professionnel pour la sélection des nouveaux agriculteurs***

Seuls les documents d'orientation professionnels proposent des formes d'intervention ou de réglementation sur la transmission de la terre entre exploitations. Trois documents sont ici particulièrement importants : le projet agricole départemental qui fixe les principales orientations pour le développement de l'agriculture<sup>81</sup>, le schéma directeur départemental des structures agricoles (SDDS)<sup>82</sup> qui traduit ces orientations en règles pour l'attribution des autorisations d'exploiter, et le projet agricole du Pays Loire Angers qui spécifie les problématiques et des projets d'action pour le territoire périurbain angevin<sup>83</sup>.

#### **Privilégier le maintien de l'emploi en agriculture**

Le maintien des actifs est le premier axe d'orientation affiché dans le projet agricole départemental. « *Après le secteur textile, l'agriculture angevine est le secteur où le nombre d'emplois a le plus chuté en terme d'actifs non salariés. (...) Il semble que le renouvellement passera par l'arrivée de personnes non issues du milieu agricole d'où la nécessité de rendre plus attractif le métier qui souffre d'un déficit d'image* » (projet agricole départemental, 2006). Deux voies d'action sont tracées qui s'inscrivent dans l'évolution des politiques agricoles nationales : le fait de privilégier l'installation, et le fait de développer le salariat sur les exploitations.

---

<sup>81</sup> Document dont l'écriture a été pilotée par la Chambre d'agriculture, signé par 36 structures en 2006 : organisations économiques et, syndicales professionnelles, collectivités locales, associations, et préfet.

<sup>82</sup> Document signé par le préfet sur proposition du directeur départemental de l'agriculture, dont l'écriture a été menée en concertation avec la Chambre d'agriculture et les représentants de la profession agricole siégeant à la CDOA. Le dernier SDDS a été signé en 2006.

<sup>83</sup> Ce projet a été écrit en 2009 par la Chambre d'Agriculture à partir des travaux d'une commission locale : la commission agricole du Pays Loire-Angers, réunissant une vingtaine de membres, souvent responsables professionnels locaux au sein du syndicalisme, mais pas exclusivement. Je reviendrai sur l'émergence et la composition de cette commission dans la quatrième partie de la thèse.

L'objectif d'ouverture en matière d'accueil de nouveaux installés est explicite dans le projet agricole départemental, mais sa traduction dans le SDDS laisse percevoir une hiérarchie entre les candidats, peu novatrice. Quatre types de candidats à l'installation sont distingués, ils sont classés par ordre de priorité pour l'accès à la terre comme suit :

- installation à titre principal d'un agriculteur répondant aux conditions d'âge et de capacité requises pour pouvoir prétendre à l'octroi de la dotation des jeunes agriculteurs ;
- installation à titre principal d'une autre personne, âgée de plus de 40 ans et de moins de 50 ans répondant aux conditions de capacité ou d'expérience professionnelle définies par les textes réglementaires relatifs aux aides à l'installation ;
- installation à titre principal d'une personne ne répondant pas aux critères requis pour prétendre à l'octroi à la dotation à l'installation ;
- installation à titre secondaire<sup>84</sup>.

Cette hiérarchie contraignante est introduite en 2006 et constitue alors une forme de résistance locale au processus national d'assouplissement du dispositif de contrôle des structures (LOA 2006) : la CDOA n'a plus prise sur les mouvements de fonds au sein des formes sociétaires.

La deuxième voie poursuivie pour maintenir l'emploi en agriculture concerne le salariat. De fait, les exploitations avec salariés sont mieux reconnues qu'auparavant dans le projet agricole départemental de 2006. *« La priorité donnée à un nombre d'actifs important oriente notre préférence vers des exploitations non plus « strictement familiales » mais à des exploitations à taille humaine, c'est-à-dire où les hommes et les femmes y réalisent leur projet professionnel, maîtrisent la structure financière la technique, la prise de décisions. »* Cette orientation est traduite dans la version en vigueur du schéma des structures qui valorise mieux que sa version précédente (2002) le travail des salariés dans le calcul de l'indicateur principal permettant de hiérarchiser les projets (dimeco / UTA).

Le projet agricole du Pays n'est pas aussi précis que le projet agricole départemental. Il pose le constat que sur le territoire du Pays la dynamique d'installation est bonne. Le renouvellement des actifs est un des 4 objectifs principaux du projet. Cela passe par des actions visant à maintenir les chefs d'entreprises d'une part et d'autres à développer le salariat. La première piste d'action consiste ainsi à garantir le maintien des espaces en zone agricole, puis à favoriser l'installation et à assurer le maintien des sièges d'exploitation puis enfin à aider les entreprises fragilisées par l'urbanisation à s'adapter. Si ces pistes d'action sont présentées comme un des axes du projet, il apparaît au final que se sont les moins prioritaires. Aucune action concrète n'est envisagée à moyen terme.

---

<sup>84</sup> Exploitant à titre secondaire : exploitant qui consacré l'équivalent de plus de 17h30 de travail hebdomadaire à une activité extérieure ou qui tire moins de 50% de son revenu du travail sur l'exploitation (au sens de la déclaration de revenus).



### **L'agrandissement comme norme**

Le projet professionnel départemental propose un équilibre pour la transmission des terres entre agriculteurs : 50% au moins des outils libérés devraient permettre des installations, le reste devant servir à conforter les structures existantes. Ainsi la hiérarchie établie pour l'attribution d'autorisations d'exploiter est la suivante :

- installations à titre principal,
- agrandissement pour conforter les exploitations (en deçà d'une unité économique par unité de travail) ou pour améliorer la structure du parcellaire autour du siège,
- installation à titre secondaire,
- autre agrandissement.

Si l'agrandissement semble découragé, il reste de mon point de vue une norme : on observe un accroissement de la dimension économique standard (celle à partir de laquelle le projet d'agrandissement passe du statut de confortation d'une exploitation à celui d'autre agrandissement, celle à partir de laquelle sont également souvent pensés les projets d'installation). Elle augmente pour toutes les productions animales de 10% entre 2002 et 2006.

Que ce soit dans le cadre des règles édictées à l'échelle nationale ou localement, on observe donc une certaine acceptation des logiques d'agrandissement des exploitations.

### **L'enjeu de compenser, spécifique du périurbain**

A l'échelle du Pays, le projet agricole propose une analyse sensiblement différente des enjeux agricoles locaux. Le renouvellement des exploitations est considéré comme satisfaisant. En revanche, la principale difficulté identifiée réside dans l'incertitude (foncière, politique, économique). Dans ce contexte, le développement de grandes exploitations est considéré comme une force, en particulier pour les activités d'élevage : *« En production animale, la force économique sur le territoire du Pays Loire Angers réside dans la professionnalisation des élevages. Les unités sont importantes et se sont mises aux normes, les éleveurs se sont regroupés au sein de sociétés pour investir et améliorer la performance de leurs outils et la qualité de leur travail. »*. Dans ce projet, l'enjeu de conforter les exploitations est placé avant celui d'installer de nouveaux agriculteurs.

Ainsi, à proximité d'Angers, l'incertitude foncière semble justifier un assouplissement des objectifs relatifs à la transmission de la terre. Le projet du Pays opère une inversion dans l'ordre des priorités entre installer et conforter les structures existantes. Mais ici comme dans le reste du département, les règles établies dans le schéma des structures s'appliquent et constituent le cadre unique d'action pour réglementer la transmission de la terre. La mise en œuvre de cette inflexion périurbaine de la politique départementale n'est pas explicitée. Les modalités de promotion du projet local au sein des dispositifs de gestion de la terre professionnels ne sont pas évoquées.

## ***Intervenir sur le marché foncier : le rôle croissant des collectivités***

Dès le début des années 2000, tant les documents d'orientation des collectivités locales (projet d'agglomération, 2003) que ceux de la profession agricole (projet agricole départemental, 2006) posent la nécessité de réguler le marché foncier : « *Cette politique volontariste doit aussi favoriser une meilleure régulation des marchés immobilier et foncier* » (projet d'agglomération, 2003). Les documents d'orientation professionnels se font de plus en plus précis quant à la qualification du problème et à la proposition de pistes d'intervention. La difficulté sur laquelle la profession entend travailler est celle de la vente des sièges d'exploitation et des terres à des non-professionnels : « *La concurrence sur le foncier s'accroît. Dans un contexte périurbain, le développement des services, de l'habitat, des infrastructures est important. Il en découle un recul des terres agricoles accentuant les concurrences entre exploitants. Mais au delà, les espaces à proximité de la ville sont recherchés pour du loisir, les sièges d'exploitations sont très prisés pour se transformer en habitat et la spéculation sur les terres est réelle.* » (Projet agricole du Pays Loire-Angers, 2009). Le principal problème est formulé en termes de capacité d'accès des agriculteurs professionnels au foncier.

La finalité affichée par ces différents documents est d'orienter l'acquisition de la terre vers des agriculteurs, de futurs agriculteurs ou des propriétaires bailleurs. Les documents locaux ne s'engagent pas sur le débat professionnel déjà ancien relatif à l'enjeu de faire porter ou non le coût du capital foncier par des investisseurs extérieurs à l'agriculture, de développer le fermage. Le type de rapport à la propriété (fermage ou faire-valoir direct) ne semble pas être un critère pris en compte pour départager des projets agricoles concurrents.

Il s'agit de faciliter l'achat de terres pour les agriculteurs les plus légitimes. Alors que les collectivités ne s'engagent pas sur la détermination des critères de choix entre projets agricoles, les documents professionnels le font. Nous avons vu les orientations prônées dans le Schéma départemental des structures. Le projet pluriannuel d'activité de la SAFER Maine Océan les reprend et les infléchit. Le premier objectif formulé dans le cadre de ce projet est d'orienter les terres pour des projets d'installation, selon les critères définis dans le SDDS. Mais les SAFER ne sont pas tenues d'arbitrer en fonction de ces seuls critères. Elles peuvent également proposer des partages, des échanges. L'action des SAFER est donc moins cadrée que celle des CDOA. La moitié des terres rétrocédées le sont de fait vers des projets d'installation entre 2000 et 2006. Mais l'action de la SAFER est « *plus ouverte aux « hors cadre »<sup>85</sup> que les autres politiques d'installation. La SAFER donne l'accès au foncier à des personnes qui ne sont pas dans le cénacle. On fait une publicité ouverte.* » (Directeur de la SAFER Maine-Océan, 2008). 60% des interventions de la SAFER pour des installations concernent des hors-cadre en 2005 et 2006 à l'échelle des 4 départements de la SAFER Maine-Océan. De fait, près d'Angers ces installations sont nombreuses. Le projet de la SAFER est de se positionner, auprès des organisations

---

<sup>85</sup> Les hors-cadre désignent ici les agriculteurs installés sans les aides à l'installation, qui ne correspondaient pas au cadre d'octroi de ces aides.

professionnelles et locales, comme des opérateurs pour favoriser l'installation sur les espaces agricoles périurbains.

Les pistes de solution proposées dans les différents documents de cadrage professionnels sont plus variées que pour l'enjeu de réguler la transmission des terres à exploiter. Elles associent les collectivités locales de différentes manières.

### **Que les collectivités financent le portage temporaire du foncier**

La principale difficulté constatée par le directeur de la SAFER Maine Océan est que « *Le jeune qui s'installe est moins rapide que le candidat à l'agrandissement. Souvent l'exploitation ne se libère pas d'un seul coup. 10 ha partent, repris par un voisin, ensuite l'exploitation n'est plus reprenable. Et si la maison est vendue un ou deux ans après l'arrêt de l'activité agricole, parce qu'il arrive souvent que les anciens changent d'idée par rapport à leur maison au bout de quelques années car elle est trop isolée, et bien c'est foutu, l'exploitation a été reprise pour l'agrandissement...* ». De plus, le prix élevé du bâti d'exploitation du fait de la concurrence pour des usages d'habitat non agricole freine l'installation. De ce fait un des moyens proposés par la SAFER est de développer le portage du foncier par une collectivité pour permettre aux candidats à l'installation de murir leur projet. La SAFER Maine Océan a cherché à mettre en place au cours sur la période 2004-2006, une convention financière avec le Conseil Régional. Cela n'a pas abouti.

Par ailleurs, le projet agricole départemental comme le projet agricole du Pays Loire-Angers introduisent la possibilité de créer des réserves foncières agricoles. Il s'agit, près des zones de futurs projets d'urbanisation, que la collectivité acquière les terres agricoles qui se libèrent dans le but de compenser ensuite les agriculteurs évincés de leurs terres. Ce dispositif nouveau vise à proposer une réponse institutionnelle à une difficulté soulevée par les responsables agricoles : le fait que les agriculteurs subissent une incertitude foncière forte et soient souvent amenés à perdre des terres. L'analyse des trajectoires foncières des exploitants dans le chapitre 5 m'amènera à relativiser l'importance de cette difficulté. Rappelons ici simplement que d'après l'observatoire du marché foncier de l'Agglomération fait par la SAFER, 80% des terres vendues pour l'artificialisation sont « libres », c'est à dire non loués au moment de la vente. La question de la compensation des agriculteurs ne se pose a priori que dans 20% des situations.

### **Que les collectivités se portent candidates pour acquérir des terres ou du bâti pour éviter certaines ventes**

Cette piste d'action est mise en œuvre par certains élus, elle n'est écrite dans aucun document d'orientation locale. Il s'agit d'éviter que certains biens, souvent du bâti, soient vendus à des prix élevés pour un projet non-agricole. Parfois il suffit que la collectivité se porte candidate auprès de la SAFER pour acquérir le bien à la place de l'acheteur notifié, en suggérant la possibilité de la SAFER de réviser le prix<sup>86</sup>, pour décourager la vente. Parfois la collectivité acquiert de fait les

---

<sup>86</sup> Lorsqu'une vente est notifiée avec un prix nettement supérieur aux références de prix locales sur le marché agricole (pour un bien comparable), la SAFER a la possibilité de préempter le bien et de le proposer à d'autres candidats avec un prix révisé : c'est-à-dire proche de celui constaté localement.

biens et devient bailleuse pour un agriculteur. Ce type d'action est permis par l'amélioration de l'information de la collectivité des ventes notifiées sur son territoire le développement (la convention conclue entre la SAFER et l'Agglomération en 2007 porte sur la publicité foncière). Quelques interventions avec révision de prix ont été menées par la SAFER au cours des années 2000<sup>87</sup>. Mais le directeur de la SAFER considère ces actions comme peu satisfaisantes dans la mesure où elles se concluent le plus souvent par un retrait du bien de la vente. Le propriétaire reprend alors l'usage de son bien, pour autant, il ne le vend ni le loue à un agriculteur. Si l'augmentation du prix de la terre est freinée, l'objectif de maintenir le bien pour un usage agricole n'est pas toujours atteint.

### **Que les collectivités définissent des zonages pérennes**

Les documents d'orientation professionnels revendiquent le développement de zonages urbains plus pérennes<sup>88</sup>. Il s'agit de mettre en œuvre des outils juridiques tels que les zones agricoles protégées (ZAP) ou d'étudier l'opportunité de mettre en place des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Ces pistes d'action sont également mentionnées dans le projet de l'Agglomération angevine<sup>89</sup>. Elles sont le plus souvent associées au besoin de réduire l'incertitude foncière pour les agriculteurs, et d'améliorer les possibilités de transmettre leurs entreprises. Certains responsables locaux soulignent aussi l'effet possible de ces mesures sur le comportement des propriétaires : réduire les logiques de rétention et freiner l'augmentation du prix des terres. J'ai montré précédemment que ces processus sont atténués près d'Angers en comparaison à d'autres villes. Si ces outils juridiques ont certes été conçus pour partie pour répondre à ces dynamiques marchandes jugées problématiques, il est probable que cela ait peu d'effet sur le marché foncier angevin.

### **Inciter des investisseurs à devenir ou rester propriétaires bailleurs**

Le directeur de la SAFER envisage des moyens de nature différente visant à infléchir les logiques des propriétaires. Il s'agit par exemple de l'octroi d'aide aux propriétaires bailleurs pour le maintien d'activités agricoles sur leurs terres (intermédiation locative). Cette piste de solution n'a pas abouti, faute de financement. Concomitamment, à l'échelle nationale, d'autres pistes d'action sont travaillées pour, entre autres, favoriser le maintien de propriétaires bailleurs. C'est un des enjeux du débat sur l'évolution du bail et du mode de calcul de l'indice des fermages. Ce débat a eu une traduction locale, notamment dans le cadre de la négociation départementale de l'indice du fermage, qui a finalement été revalorisé. Mais il est marquant de noter que malgré l'acuité du problème de désengagement des propriétaires près des villes, peu de responsables locaux relaient ce débat. Aucun travail spécifique n'est mené à ce sujet sur la périphérie angevine, seules les

---

<sup>87</sup> En 2006 par exemple, 50 offres d'achat avec révision de prix ont été faites à l'échelle des quatre départements de la SAFER Maine-Océan, 30 propriétaires ont retiré leur bien de la vente et 20 ventes seulement ont été conclues au prix demandé par la safer

<sup>88</sup> Projet agricole départemental de 2006, projet agricole du Pays Loire-Angers, 2009

<sup>89</sup> Projet de Document d'orientation générale du Schéma de cohérence territoriale (SCOT), de 2010.

personnes engagées dans les organisations départementales de représentation des propriétaires ou de fermiers<sup>90</sup> s'y engagent.

\* \* \*

Retenons que l'action locale relative à la transmission de la terre emprunte trois voies principales.

i) Le dispositif de contrôle des structures est la voie historique. Les orientations départementales entérinent l'agrandissement moyen des exploitations tout en privilégiant les installations à titre principal dans le cadre du schéma départemental des structures. Or les responsables angevins formulent des enjeux spécifiques : plus qu'ailleurs l'enjeu de conforter les exploitations doit être pris en compte. Mais les orientations sont définies à l'échelle départementale et n'ont pas de traduction périurbaine. Par ailleurs, les nouveaux installés ont plus souvent qu'ailleurs des projets « hors-cadre », les orientations du schéma départemental des structures tendent à contrecarrer ce type d'installation en privilégiant des installations conformes au cadre fixé pour l'octroi des aides dans l'attribution des droits d'exploiter. L'action de la SAFER, semble constituer une voie de spécification locale de l'action foncière, dans la mesure où les choix d'intervention ne sont pas juridiquement tenus d'être conformes aux orientations du schéma départemental des structures.

ii) Une autre voie concerne la revalorisation de la situation de propriétaire bailleur. Cette question est traitée dans un cercle restreint de responsables professionnels départementaux, engagés dans un débat national sur la revalorisation de l'indice du fermage et l'évolution du bail. Ce débat est déconnecté des enjeux périurbains angevins.

iii) Une troisième voie concerne le découragement de logiques de valorisation des terres et du bâti sur les marchés non-agricoles. Elle a produit plusieurs pistes d'action négociées localement. Pour cela, la profession agricole sollicite de manière forte les collectivités locales pour s'engager dans la régulation du marché foncier agricole, soit à travers des instruments de l'aménagement du territoire, soit à travers des instruments d'intervention sur le marché foncier agricole.

## Conclusion

Je reviendrai ici sur deux problématiques principales. La première concerne la capacité des agriculteurs à accéder à la terre, la seconde concerne sa transmission.

Le principal problème formulé par les responsables locaux concerne la capacité des agriculteurs professionnels à accéder au foncier. De fait une concurrence accrue pour l'achat de terres se développe. Les candidats sont plus rarement qu'il y a 10 ans des candidats bailleurs. Au contraire, les propriétaires bailleurs semblent se désengager de la propriété foncière et vendre leur bien. De ce fait, et cela concerne l'ensemble du département, pour accéder à ces terres, il faut que les agriculteurs se portent acquéreurs sur le marché foncier. Mais, à proximité d'Angers, la difficulté vient du fait que pour acheter la terre, il faut surenchérir... Les terres agricoles sont

---

<sup>90</sup> Syndicat de la propriété privée rurale, section bailleurs de la FDSEA, section preneurs de la FDSEA.

l'objet d'une concurrence qui s'accroît, essentiellement entre agriculteurs ou futurs agriculteurs. Cette pression foncière, conjuguée à l'existence d'une demande de loisir à des prix plus élevés entraîne une augmentation du prix de la terre, qui sur certaines communes de l'Agglomération a progressé de plus de 30% entre 2002 et 2005. La capacité économique devient déterminante des possibilités d'accès au foncier. Cette situation est considérée comme un problème par les responsables locaux, qui, depuis une dizaine d'années, font des propositions d'action renouvelées. La profession sollicite en particulier l'intervention des collectivités sur le marché foncier agricole pour financer le portage de la terre. Les objectifs de ces nouveaux dispositifs d'intervention sont formulés au regard d'enjeux professionnels agricoles, qui sont de nature à convaincre les autorités professionnelles (favoriser l'achat pour des agriculteurs professionnels, aider l'installation). Pour autant, ces formes d'intervention foncière des collectivités, s'inscrivent globalement dans la continuité d'un processus de développement de l'acquisition par les collectivités.

La deuxième problématique que je mentionnerai ici concerne la transmission de la terre, non pas du point de vue de la propriété mais de celui de la possibilité d'exploiter. Le bon renouvellement apparent des chefs d'exploitation masque un double processus : l'accaparement de terres pour l'agrandissement de certaines exploitations d'une part et le développement d'installations nombreuses hors-cadre sur de petites surfaces d'autre part (c'est-à-dire par des exploitants dont les projets ne répondent pas aux critères d'octroi des aides à l'installation).

Dans ce contexte on observe la production d'orientations professionnelles spécifiques de gestion de la transmission de la terre sur la zone angevine. Les professionnels angevins affirment plus qu'ailleurs l'enjeu d'ouvrir les dispositifs de transmission de la terre à une diversité de formes d'agriculture. Il s'agit d'une part d'une plus grande acceptation de l'enjeu d'agrandir certaines exploitations (les responsables parlent ici de conforter les structures). Il s'agit d'autre part de soutenir des projets hors-cadre alors que les orientations professionnelles départementales, qui consistent à privilégier l'installation dans le cadre déterminé pour l'octroi des aides. Cette orientation est attestée par certains arbitrages du Comité technique SAFER ou encore par la tenue d'une journée sur l'installation en périurbain (avril 2011) où les témoins invités par la Chambre d'Agriculture portaient pour la plupart des projets atypiques. Mais les dispositifs de gestion de la transmission de la terre sont départementaux, et la mise en œuvre de ces orientations locales ne semble pas travaillée.

Ces orientations locales sont produites en l'absence de travail précis de description des dynamiques à l'œuvre localement. Les données relatives à la transmission sont controversées. Et le diagnostic n'est pas fait au-delà des données globales sur le renouvellement des exploitants. De ce fait, les orientations promues, en particulier autour de l'enjeu de conforter les exploitations, apparaissent à première vue paradoxales avec la réalité de l'agrandissement des exploitations angevines. Ces orientations sont posées sans qu'il y ait apparemment de réflexion approfondie sur les effets des pistes d'action sur les dynamiques structurelles locales.

Ces décalages, ces paradoxes entre les dynamiques sociales locales, la connaissance produite sur ces dynamiques et la production d'orientations professionnelles spécifiques angevines pose

question quant aux modalités de construction de ces orientations. L'analyse de ce processus sera l'objet des troisième et quatrième parties de la thèse. Avant cela, le chapitre 5 vise à aborder une autre approche des questions foncières agricoles : l'agriculture angevine semble se diversifier par l'arrivée d'agriculteurs aux profils et aux projets différenciés. Cette diversité professionnelle semble peu connue ou appréhendée de manière imprécise. L'objet du chapitre suivant vise à qualifier cette diversité, en examinant en particulier les logiques productives et les trajectoires foncières des exploitants.

## **Chapitre 5. Diversification des agricultures périurbaines angevines**

Les résultats du précédent chapitre soulignent un processus de diversification des agricultures angevines. Ce cinquième chapitre vise à mieux décrire cette diversité. Je mobiliserai pour cela des éléments de connaissance établis sur le territoire, ainsi que l'exploitation renouvelée de bases de données locales et des travaux d'enquête spécifiques. Comme pour le précédent chapitre, il s'agira à la fois d'établir des éléments de connaissance sur les dynamiques sociales angevines, sous l'angle spécifique des logiques foncières des exploitants, et de mettre en relation ces dynamiques avec les orientations politiques produites localement. Au-delà, ce chapitre a une ambition supplémentaire : qualifier la façon dont les enjeux fonciers participent ou non à expliquer les configurations sociales locales au sein du monde agricole. Quel genre de relations entretiennent les agriculteurs engagés dans des trajectoires ou des logiques foncières différenciées ? Assiste-t-on à un processus de segmentation professionnelle tel que défini par Anselm Strauss ? Ces résultats seront remobilisés dans la suite de la thèse pour fonder l'interprétation des mobilisations professionnelles locales.

### **1. Près d'Angers, une agriculture périurbaine plus diverse**

Plusieurs études nationales montrent que plus on se rapproche de la ville et plus la population de celle-ci est importante, plus les exploitations sont petites et intensives, et pratiquent davantage la vente directe. Gille (2002) constate en même temps qu'il y a plus de très grandes exploitations (plus de 100 ha) en zone périurbaine qu'ailleurs. Cavailhès et Wavresky (2007) donnent une piste d'explication à ce double constat : si les orientations de production plus intensives sont surreprésentées près des villes (horticulture, maraîchage...), ils y constatent aussi la mise en œuvre dans des systèmes de grandes cultures de pratiques plus intensives que dans le rural (irrigation, légumes de plein champ).

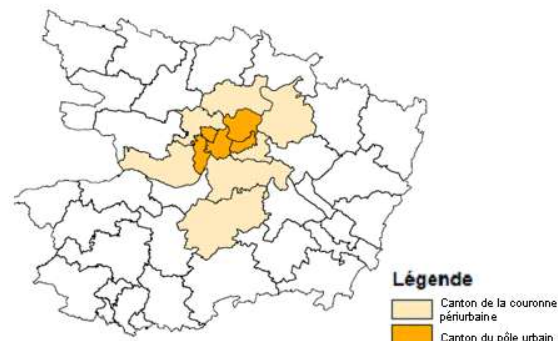


**Tableau 8. Les structures des exploitations agricoles du Maine et Loire : comparaison selon la proximité du pôle urbain angevin.**

	Cantons du pôle urbain * (5 cantons)	Cantons de l'aire urbaine** (12 cantons)	Maine et Lo
Effectifs toutes exploitations 2000	235	2089	12541
% exploitations non professionnelles 2000	43	39	34
<b>Structure des exploitations agricoles</b>			
Surface moyenne toutes exploitations 2000 (ha)	32	37	38
Surface moyenne exploitations professionnelles 2000 (ha)	47	56	53
Surface moyenne exploitations non-professionnelles 2000 (ha)	12	8	8
<b>Valeur ajoutée</b>			
Marge brute standard à l'hectare en 2000 (UDE/ha)	2,3	1,6	1,3
Marge brute standard par exploitation en 2000 (UDE)	106,8	93,0	73,8

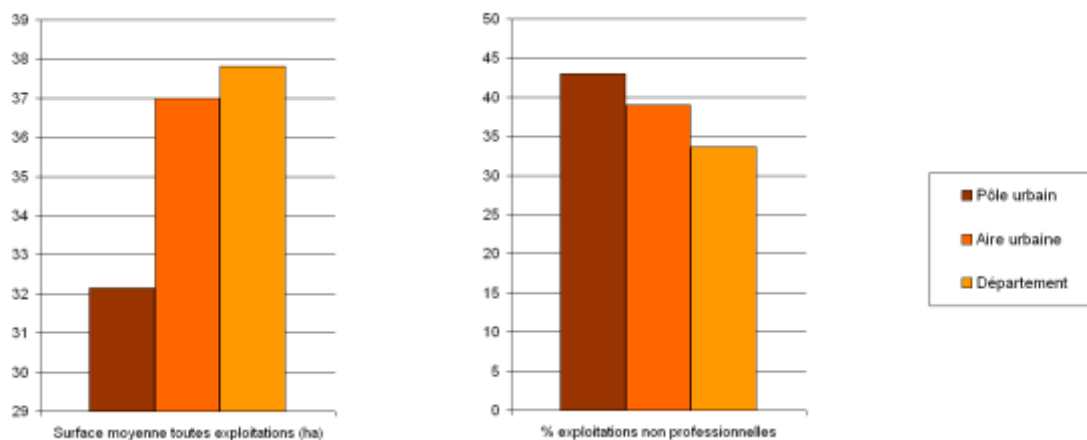
\* Cantons dont plus de 50% des communes sont dans le pôle urbain (nomenclature INSEE 1999)

\*\* Cantons dont plus de 50 % des communes sont dans l'aire urbaine, y compris le pôle urbain (nomenclature INSEE 1999)



Données RGA 2000, réalisation B. Thureau.

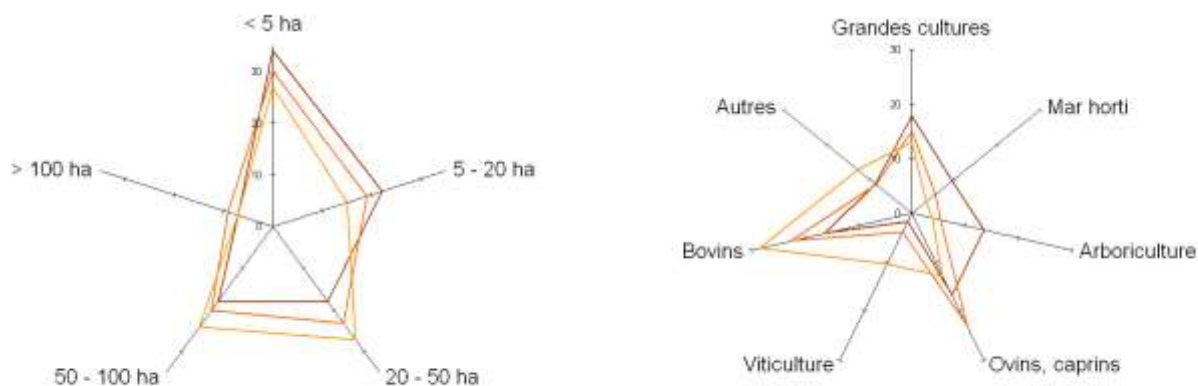
**Figure 11. Les structures des exploitations agricoles du Maine et Loire : comparaison selon la proximité du pôle urbain angevin. Des exploitations plus petites à proximité d'Angers, plus d'exploitations non-professionnelles.<sup>91</sup>**



Données RGA 2000, réalisation B. Thureau.

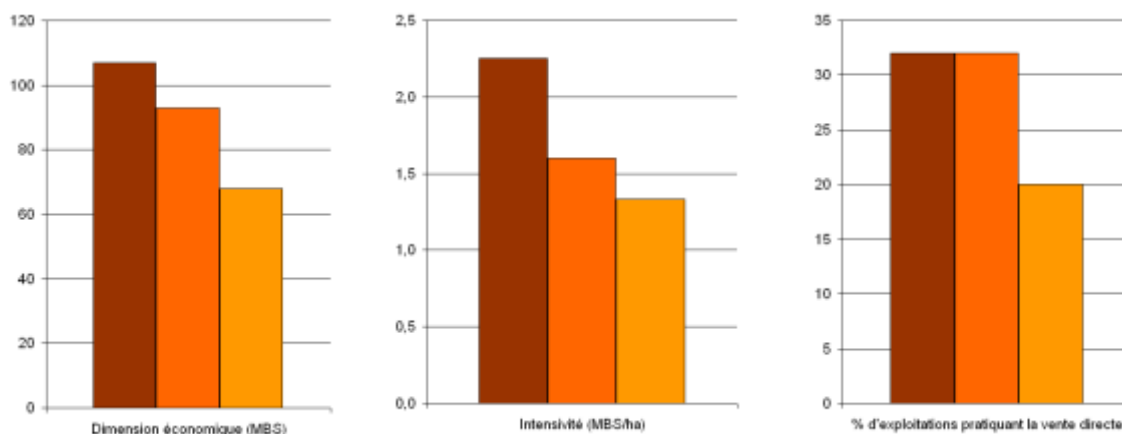
<sup>91</sup> Pour les illustrations suivantes, les définitions du pôle urbain et de l'aire urbaine correspondent à celles utilisées dans le tableau 8.

**Figure 12. Répartition des exploitations selon leur surface ou leur orientation de production (en % de l'ensemble des exploitations) : comparaison selon la proximité du pôle urbain angevin.<sup>92</sup>**



Données RGA 2000, réalisation B. Thureau.

**Figure 13. Caractérisation de la dimension économique, de l'intensivité et des pratiques de vente directe pour les exploitations professionnelles : comparaison selon la proximité au pôle urbain angevin.**



Données RGA 2000, réalisation B. Thureau.

<sup>92</sup> Pour cette figure comme pour la suivante, la légende est la même que pour la figure 11. le code couleur correspond à la gradation spatiale : pôle urbain / aire urbaine / département.

**Tableau 9. Surface moyenne des différents systèmes de production sur l'Agglomération angevine en 2007**

OTEX	SAU moyenne (ha)	Exploitations (effectifs et %)
Total	59	377 100%
Grandes cultures	89	33 9%
Maraîchage et horticulture	17	77 20%
Viticulture	27	16 4%
Fruits	32	28 7%
Bovins lait	88	68 18%
Bovins viande	87	56 15%
Autres herbivores	97	42 11%
Porcins, volailles	47	16 4%
Autres	53	9 2%
Non classées	17	32 8%
Fisher F =	11,53	.
Probab. =	0	.
Degré de liberté	9 & 367	.

Données CA 49, base exploitations professionnelles, réalisation B. Thureau.

**Tableau 10. Surface moyenne des différents systèmes de production des Pays de la Loire en 2007.**

OTEX	SAU moyenne (ha)	% des exploitations
Toutes orientations	76	100%
Grandes cultures	95	11%
Maraîchage, horticulture	11	3%
Viticulture	32	5%
Fruits	39	2%
Bovins lait	73	25%
Bovins viande	74	14%
Autres herbivores	89	9%
Porcins, volailles	46	10%
Autres	102	21%

Données Agreste, enquête structures 2007, base exploitations professionnelles, réalisation B. Thureau.

### ***Des exploitations plus petites ?***

Le territoire angevin rend compte de ces constats nationaux (tableau 8 et figure 11). Plus on s'approche de la ville d'Angers, plus les exploitations sont petites en surface, intensives. Cela tient essentiellement à l'importance relative de productions intensives près d'Angers : en particulier l'horticulture. En revanche, et à l'inverse des constats réalisés à l'échelle nationale (Cavaillès et al. 2007), nous observons qu'au sein des trois principales catégories d'exploitation : les exploitations bovines (lait et viande) et les exploitations horticoles et maraîchères, les exploitations sont plus grandes sur l'agglomération d'Angers que sur l'ensemble des Pays de la Loire (tableaux 9 et 10)<sup>93</sup>. Notons en particulier l'importance des exploitations de plus de 100 ha à l'échelle de l'aire urbaine. Elles y représentent 9 % des exploitations, ce qui est une proportion un peu plus importante que pour le reste du département (7 %) (figure 12).

<sup>93</sup> Nous fondons ce constat sur la comparaison des données obtenues pour les exploitations « professionnelles ». S'il n'est pas très satisfaisant de restreindre l'analyse à une partie des exploitations, nous le faisons pour des raisons pratiques. L'enquête Chambre d'agriculture ne classe pas une part importante des petites exploitations, qui correspondent peu ou prou aux « non-professionnels » d'Agreste. Quoi qu'il en soit, la comparaison des exploitations angevines et de celles des Pays de la Loire pour l'ensemble des exploitations, bien que peu satisfaisant sur le plan statistique, tend à renforcer les constats obtenus pour les « professionnels ».

## ***L'importance des « non-professionnels »***

Autre phénomène observé autour d'autres agglomérations (Soulard et al. 2009), les exploitations dites « non-professionnelles » sont plus fréquentes à proximité de la ville que sur le reste du département<sup>94</sup> (figure 11). Le recensement général agricole classe plus de 40% des exploitations des cantons du pôle urbain comme « non-professionnelles »<sup>95</sup>. A proximité d'Angers, les productions pratiquées par ces « non-professionnels » sont le plus souvent des ovins, caprins ou des chevaux (de l'ordre de 40% des exploitations non-professionnelles des cantons du pôle urbain) ; des grandes cultures (de l'ordre de 20%) ou de l'élevage bovin allaitant (de l'ordre de 10%).

## ***Un équilibre entre exploitations végétales et animales***

La profession agricole à l'échelle du département est marquée par la prédominance des activités bovines. Cela se traduit d'ailleurs par une présence importante des éleveurs bovins au sein des organisations professionnelles généralistes départementales (Chambre d'Agriculture, FDSEA) (chapitre 3). Or près d'Angers, la population agricole se démarque par l'importance des exploitations orientées vers les productions végétales : horticulture, arboricultures et grandes cultures sont particulièrement fréquentes. Ainsi la profession agricole angevine se caractérise par la coprésence de secteurs productifs d'importance comparable en termes de nombre d'exploitations.

## ***Des grandes cultures en attendant l'urbanisation***

Comme ailleurs, les grandes cultures sont une production plus fréquente dans la zone périurbaine angevine que dans le reste du département. Si à l'échelle nationale ce constat est souvent interprété par le fait que les villes se situent fréquemment au cœur de bassins céréaliers (Gille 2002a), cette interprétation ne semble pas suffire à expliquer l'importance relative des cultures céréalières sur l'agglomération angevine. Certes, l'Est de l'agglomération est marqué par le développement relativement récent de cultures céréalières et semencières. Mais je propose de retenir également l'hypothèse selon laquelle les grandes cultures constituent une forme d'occupation agricole des sols d'adaptation à la proximité urbaine. Certains auteurs parlent de cultures « d'attente ». Cette hypothèse est confortée par la fréquence relative d'exploitations non-professionnelles en grandes cultures.

*« Un type de céréaliculture se développe spécifiquement dans les périphéries urbaines, spécialement sur les parcelles en attente d'urbanisation. Ce phénomène est particulièrement visible autour des villes du sud de la France où il est facile de voir dans le paysage le*

---

<sup>94</sup> La statistique agricole publique classe les plus petites exploitations dans la catégorie « non-professionnelles ». Les exploitations « professionnelles » sont les exploitations d'une taille économique supérieure ou égale à 12 équivalent-hectares de blé (soit 8 UDE) et occupant au moins l'équivalent d'une personne exerçant à trois quarts de temps.

<sup>95</sup> Cette valeur est supérieure aux résultats de l'enquête menée par la chambre d'agriculture en 2007, qui estime sur la base d'une enquête par jury que 20% des exploitations sont non-professionnelles sur l'agglomération.

*développement des cultures de blé dur en lieu et place des vignes et des friches localisées dans les zones constructibles : ces cultures bénéficient à la fois des coûts faibles ou quasi nuls des mises à disposition précaires du foncier en attente d'urbanisation, et du caractère incitatif des primes de la PAC sur le blé dur (Jarrige 2004; Tolron 2001). Cette monoculture d'attente est mise en œuvre par des agriculteurs absentéistes ou par des entrepreneurs de travaux agricoles qui en ont fait leur spécialité. Très visible dans le sud viticole et horticole, ce type d'agriculture « opportuniste » se développe probablement dans toutes les périphéries urbaines » (Soulard et al. 2009)*

A proximité d'Angers, l'agriculture apparaît ainsi plus diverse que dans le reste du département : les productions y sont plus variées tout comme les structures d'exploitation (figure 12). De petites exploitations non-professionnelles, nombreuses, y côtoient de grandes exploitations d'élevage ou des exploitations spécialisées en productions végétales intensives. Cette diversité tient pour partie à la localisation de l'agglomération d'Angers. Elle est installée, comme nombre d'autres villes, à la confluence de cours d'eau majeurs : la Loire, la Mayenne, le Loir et la Sarthe. Ces rivières séparent le territoire en espaces pédologiques et climatiques contrastés, en territoires de travail et de coopération cloisonnés. Les agricultures qui s'y sont développées reflètent tant la diversité du milieu que le développement historique de bassins de production distincts. Mais la diversité de l'agriculture angevine tient aussi à l'influence urbaine. D'abord, du fait de l'implantation historique de productions liées aux marchés urbains. En particulier l'horticulture qui a gardé autour d'Angers une importance singulière. Ensuite par l'effet de la ville sur les systèmes d'exploitation. La proximité urbaine semble favoriser le développement de très petites structures d'exploitation dites « non-professionnelles » et le développement de cultures céréalières. Quand on s'éloigne un peu d'Angers, ce sont les grandes exploitations qui semblent confortées par l'influence urbaine. Ainsi, la proximité d'Angers semble renforcer certains systèmes d'exploitation relativement peu présents dans la région. Ce contexte professionnel est important à souligner tant il questionne la capacité de la profession à représenter la diversité. Nous y reviendrons bien sûr.

### ***Des dynamiques différenciées selon les secteurs productifs***

L'observation des dynamiques d'évolution des différents types d'exploitation est également éclairante. L'observatoire de l'agriculture publié par la Chambre d'Agriculture en 2008 indique en particulier l'évolution des surfaces et des exploitations concernées par les différentes productions. De fait, certaines productions connaissent un recul rapide (l'arboriculture et dans une moindre mesure le maraîchage, l'élevage de brebis et l'élevage bovin) alors que d'autres se développent (les grandes cultures, l'élevage équin) (tableau 11).

**Tableau 11. Evolution des productions agricoles à l'échelle du Pays Loire-Angers, 1997-2007.**

	Prairies et maïs fourrage	Grandes cultures	semences	Légume s	Horti.	Pépi.	Arbo.	Vigne	Total
Part de la SAU en 2007	42%	46%	5%	1%	1%	1%	2%	4%	100%
Evolution des surfaces en production 1997-2007	-7%	7%	-2%	-27%	-1%		-30%	-4%	
Nbre d'exploitations concernées en 2007	584	590	145	99	104		72	89	955
Evolution du nbre d'exploitations concernées 1997-2007	-28%		-16%	-29%	-27%		-40%	-25%	

Ateliers animaux concernant plus de 10 exploitations sur le Pays	Vaches laitières	Vaches allaitantes	Brebis	Chevaux
Part du chiffre d'affaires agricole en 2004	10%	10%	3%	
Evolution de la production 1997-2007	-6%	-12%	-38%	41%
Nbre d'exploitations concernées en 2007	172	206	38	100
Evolution du nbre d'exploitations concernées 1997-2007	-31%	-23%	-47%	0%

Données CA 49, réalisation B. Thareau.

L'observatoire ne propose malheureusement pas d'analyse comparable de l'évolution de la diversité des structures d'exploitation. Malgré l'existence d'une politique professionnelle de régulation de l'évolution des structures, cette dimension n'est pas observée finement aux différentes échelles territoriales.

## **2. Agrandissement et acquisition foncière, des dynamiques différenciées selon les types d'agriculture**

### ***Une dynamique d'agrandissement différenciée selon les productions.***

Rapidement, il m'est apparu nécessaire de préciser la connaissance locale des logiques et des trajectoires foncières des exploitants angevins. En 2007 et 2009 deux enquêtes ont été menées auprès d'exploitants de l'agglomération. La première enquête visait à mieux comprendre la façon

dont des agriculteurs de l'Est de l'agglomération intégraient le contexte périurbain dans les logiques de développement de leurs exploitations. 19 agriculteurs ont été rencontrés dans le cadre d'un entretien semi-directif. Cette première enquête a permis de décrire de manière qualitative des logiques de développement contrastées que j'exposerai à la fin de ce chapitre. Elle a en particulier mis en lumière le fait que certains exploitants adoptaient des stratégies d'agrandissement, justifiées par le risque d'urbanisation d'une partie des terres exploitées. Ce résultat apparaissait décalé par rapport aux représentations que se faisaient les agents de développement du secteur des dynamiques d'évolution des structures agricoles localement. Le renforcement du processus de restructuration des exploitations agricoles par la proximité urbaine m'est alors apparu comme une hypothèse à conforter. C'est cet objectif qui m'a amenée à réaliser une seconde enquête sur les trajectoires foncières d'exploitations de l'agglomération angevine. 47 exploitants de l'agglomération ont été rencontrés par des étudiants en 4<sup>ème</sup> année d'école d'ingénieur en 2009. Un questionnaire leur a été administré. Les résultats qui suivent sont pour l'essentiel issus de cette seconde enquête<sup>96</sup>.

En 2007, l'échantillonnage des 19 premiers enquêtés a été réalisé sur la base du recensement des exploitations (non professionnelle et professionnelles) réalisé par la Chambre d'agriculture. J'ai choisi des exploitants de manière à rendre compte de la diversité des productions, des structures d'exploitation (SAU et main d'œuvre) ainsi que de la localisation des enquêtés (voir chapitre 3)<sup>97</sup>. En 2009, la Chambre d'agriculture n'a pas souhaité mettre à ma disposition la liste de l'ensemble des agriculteurs de l'agglomération<sup>98</sup>. L'échantillonnage a été réalisé sur la base de listes d'agriculteurs constituées par des responsables agricoles locaux (responsables cantonaux de la FDSEA, de la fédération viticole et de l'union horticole de l'Anjou). Malgré la consigne qui a été donnée à ces personnes ressource de proposer une diversité d'agriculteurs sur les plans des productions, des structures et des âges, les 47 agriculteurs rencontrés sont probablement le reflet d'un milieu professionnel proche des dirigeants locaux (tableaux 12 et 13). Au final, les petites exploitations (moins de 5 ha) sont peu présentes dans notre échantillon alors que les grandes (plus de 100 ha) sont surreprésentées. Les exploitations laitières et viticoles sont surreprésentées, alors que nous avons rencontré peu de céréaliers<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Quand cela était possible et pertinent, les données issues des deux enquêtes ont été agrégées.

<sup>97</sup> Cette première enquête correspondait à un axe d'un programme de recherche mené en partenariat avec la Chambre d'agriculture.

<sup>98</sup> Cette fois, l'enquête s'inscrivait dans le cadre d'un module d'enseignement de l'Ecole Supérieure d'Agriculture d'Angers, hors de tout partenariat avec la Chambre d'agriculture.

<sup>99</sup> La surreprésentation des exploitations laitières doit être nuancée dans la mesure où la moitié de ces exploitants enquêtés ont d'autres productions (vaches allaitantes, grandes cultures, porcs et/ou volailles). Nous les avons classés selon la production principale déclarée. Le classement de la Chambre d'agriculture des fonde sur la caractérisation de l'OTEX (orientation technico-économique des exploitations), qui rend mieux compte de la diversification des systèmes.

**Tableau 12. Représentativité des exploitations enquêtées : les surfaces d'exploitation.**

	Enquêtes B. Thareau 2007 et 2009				Enquête Chambre d'agriculture 2007	
	Enquête 2009	Enquête 2007	Total	%	Effectifs	%
moins de 5 ha	0	3	3	5%	96	20%
	0%	16%				
5, à 20,	7	6	13	20%	116	24%
	15%	32%				
20, à 50,	4	4	8	12%	87	18%
	9%	21%				
50, à 100,	17	2	19	29%	100	21%
	36%	11%				
plus de 100 ha	19	4	23	35%	81	17%
	40%	21%				
Total	47	19	66	100%	480	100%

**Tableau 13. Représentativité des exploitations enquêtées : les orientations de production.**

	Enquêtes B. Thareau 2007 et 2009				Enquête Chambre d'agriculture 2007	
	Enquête 2009	Enquête 2007	Total	%	Effectifs	%
Grandes cultures	2	0	2	3%	43	9%
	4%	0%				
Maraichage et horticulture	4	4	8	12%	80	17%
	9%	21%				
Viticulture	7	0	7	11%	17	4%
	15%	0%				
Arboriculture	2	2	4	6%	29	6%
	4%	11%				
Bovins lait	20	4	24	36%	68	14%
	43%	21%				
Bovins viande	9	3	12	18%	64	14%
	19%	16%				
Autres herbivores	0	0	0	0%	49	10%
	0%	0%				
Volailles et porcs	2	2	4	6%	17	4%
	4%	11%				
Autres	1	4	5	8%	9	2%
	2%	21%				
Non classées					96	20%
Total répondants	47	19	66	100%	472	100%

Le premier résultat de ces enquêtes est que l'agrandissement constitue une norme localement. Les deux tiers des exploitants ont agrandi leur exploitation depuis leur installation (tableau 14). Plus d'un quart d'entre eux ont même plus que doublé leurs surfaces depuis l'installation. Bien sur, cette dynamique est différenciée selon les systèmes de production. Elle est avant tout le fait des éleveurs, alors que les viticulteurs, les maraîchers et les horticulteurs s'agrandissent moins et moins souvent. Les exploitants qui ont vu la surface de leur exploitation diminuer depuis leur installation sont rares.

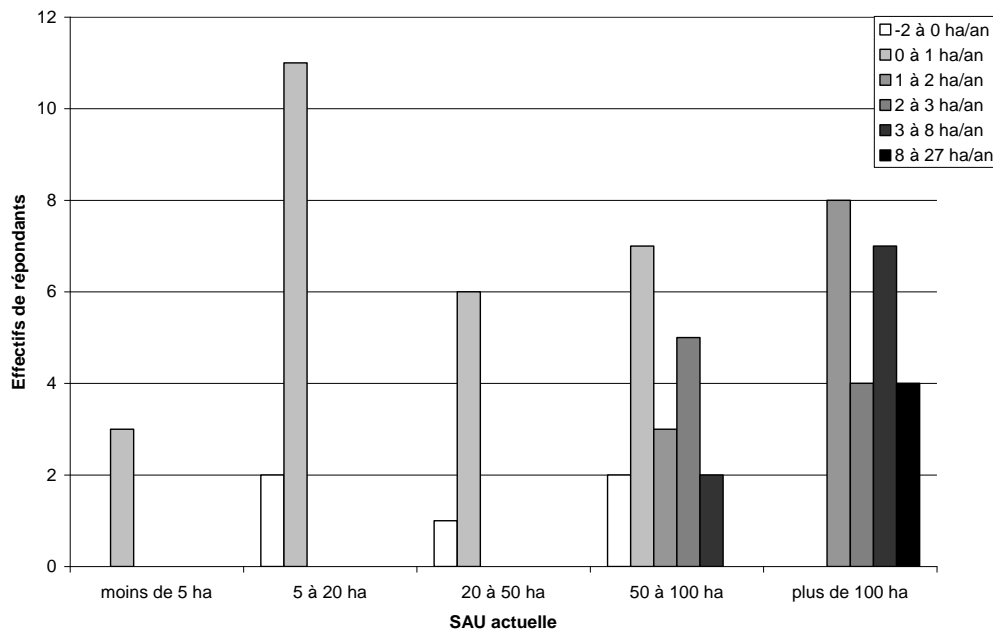


**Tableau 14. Agrandissement de la SAU depuis l'installation en fonction des productions principales, enquête B. Thareau 2007 et 2009.**

Enquêtes B. Thareau 2007 et 2009							
	Répondants (effectifs et %)						Evolution moyenne
	diminution	stabilité	augmentation de moins de 100%	augmentation de 100 à 200%	augmentation de plus de 200%	Total	%
Grandes cultures	0	0	2	0	0	2	+ 19%
			100%				
Maraichage et horticulture	0	4	2	0	1	7	+ 61%
		57%	29%		14%		
Viticulture	1	3	2	1	0	7	+ 28%
	14%	43%	29%	14%			
Arboriculture	1	1	1	1	0	4	+ 30%
	25%	25%	25%	25%			
Bovins lait	1	2	14	5	2	24	+ 83%
	4%	8%	58%	21%	8%		
Bovins viande	0	2	5	2	3	12	+ 124%
		17%	42%	17%	25%		
Volailles et porcs	2	1	0	1	0	4	- 4%
	50%	25%		25%			
Autres	0	3	0	0	2	5	+ 851%
		60%			40%		
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>65</b>	<b>+ 131%</b>
<b>%</b>	<b>8%</b>	<b>25%</b>	<b>40%</b>	<b>15%</b>	<b>12%</b>	<b>100</b>	

Autre constat : plus on est grand, plus on s'agrandit (figure 14). Les grandes exploitations sont celles qui ont connu un rythme d'agrandissement annuel le plus élevé. Cela suggère que les agriculteurs qui exploitent de grandes fermes sont favorisés pour l'accès à la terre. Cela confirmerait ainsi les observations menées par plusieurs auteurs selon lesquels autour des villes, ce sont les agriculteurs les mieux implantés socialement et professionnellement qui ont la confiance des propriétaires et qui obtiennent ainsi les terres libérées (Jarrige 2002; Jarrige et al. 2003; Vianey 2005b).

**Figure 14. Rythme annuel d'agrandissement de la SAU en fonction de la surface de l'exploitation, enquête B. Thareau 2007 et 2009.**



Dans un contexte national de développement des formes sociétaires (Rattin 2009), on ne peut interpréter ces processus d'agrandissement indépendamment de l'évolution des structures sur le plan de l'emploi. De fait, les exploitations locales emploient plusieurs personnes de manière permanente (en moyenne sur l'ensemble de notre échantillon, 2 associés et près d'un salarié permanent). La nature de ces types d'emploi : associé ou salarié, dépend des orientations de production (les viticulteurs et les exploitants laitiers travaillent dans des sociétés avec plus d'associés : 2,5 en moyenne, les horticulteurs sont ceux qui emploient le plus de salariés : l'équivalent de 5 permanents en moyenne sur notre échantillon). Nous observons également que l'emploi temporaire est devenu la norme pour tous les types de système d'exploitation : que ce soit l'emploi de salariés saisonniers en viticulture ou en horticulture, ou l'emploi d'entreprises de travaux agricoles pour des chantiers particuliers en élevage et en grandes cultures. La structure des exploitations enquêtées en termes d'emploi a peu évolué depuis leur installation. Ainsi, l'agrandissement des exploitations relève plus d'une augmentation des surfaces exploitées par travailleur permanent que de processus de fusion d'exploitations ou de nouvelles associations entre exploitants (tableau 15).

**Tableau 15. Intensité des productions et extensification, comparaison entre l'agglomération angevine et les Pays de la Loire.**

Enquête B. Thareau 2009					Enquête structures Pays de la Loire (source, Agreste)			
Production principale	nombre de réponses	Surface / ETP actuelle (moyenne)	Surface / ETP à l'installation (moyenne)	Evolution annuelle de la surface / ETP (moyenne, ha)	OTEX	Surface / ETP 2007 (moyenne)	Surface / ETP 2000 (moyenne)	Evolution annuelle de la surface / ETP 2000-2007 (moyenne, ha)
Grandes cultures	2 4%	78,5	59,0	1,10	Grandes cultures	50,4	43,6	0,98
Viticulture	7 15%	6,6	6,3	0,00	Viticulture	9,3	9,0	0,05
Maraîchage et horticulture	4 9%	6,7	10,1	-1,43	Maraîchage et horticulture	1,3	1,1	0,03
Arboriculture	2 4%	61,4	25,0	1,03	Arboriculture	3,9	3,8	0,02
Bovins viande	9 19%	64,9	36,5	2,26	Bovins viande	51,1	41,7	1,34
Bovins lait	20 43%	52,2	36,1	1,09	Bovins lait	38,1	32,1	0,87
Granivores	2 4%	14,3	42,5	-1,23	Granivores	20,1	15,4	0,68
Autres	1 2%	10,0	5,5	0,56				
<b>Total</b>	<b>47 100%</b>	<b>43,0</b>	<b>29,6</b>	<b>0,83</b>	<b>Total</b>	<b>31,6</b>	<b>26,8</b>	<b>0,69</b>

Données B. Thareau, ESA, 2009 et Agreste, enquête structures, 2000 et 2007, réalisation B. Thareau.

Cette approche de l'agrandissement révèle, comme précédemment, que les dynamiques sont différenciées selon les systèmes. Que ce soit à l'échelle régionale ou au sein du petit échantillon d'enquêtés de l'agglomération angevine, nous observons que ce sont les exploitations d'élevage bovin (et en particulier les exploitations allaitantes) et les exploitations céréalières pour lesquelles les surfaces par travailleur croissent le plus vite. Les exploitations de ce que l'on nomme les productions végétales spécialisées (viticulture, horticulture, maraîchage, arboriculture) ont des surfaces par travailleur stables. Les données issues de l'enquête structures de la statistique agricoles (Agreste) et de notre enquête sont de natures sensiblement différentes<sup>100</sup>, trop différentes pour être tout à fait comparables. Retenons cependant que l'agrandissement des surfaces exploitées par travailleur permanent des exploitations de l'agglomération angevine est de même ordre de grandeur que ce qui s'observe sur une période récente en Pays de la Loire. Ces données suggèrent aussi que les éleveurs bovins s'agrandissent sensiblement plus vite dans l'agglomération que dans le reste de la région. Gardons pour l'heure ce constat comme hypothèse à confirmer.

### ***Diversité des trajectoires foncières selon les types d'agriculture***

Les trajectoires foncières des exploitants sont contrastées. On peut distinguer deux types principaux liés aux orientations de production des exploitations.

<sup>100</sup> La première permet de comparer les surfaces exploitées par équivalent temps plein pour l'ensemble des exploitations présentes en 2000 et en 2007, alors que la seconde se fonde sur une comparaison entre les situations de l'installation et actuelles des exploitations présentes en 2009. Par ailleurs, les effectifs d'enquêtés à l'échelle de l'agglomération angevine sont trop faibles pour établir des comparaisons fiables statistiquement.

Les horticulteurs, les viticulteurs, les arboriculteurs, les producteurs de volailles sont le plus souvent propriétaires de l'essentiel des surfaces qu'ils exploitent (tableau 16). La plupart s'installent en achetant les terres et le bâti d'exploitation. Ces exploitants agrandissent peu leur exploitation au cours de leur carrière. Au moment de transmettre, les viticulteurs en particulier envisagent qu'il sera nécessaire d'agrandir les exploitations. Les principales évolutions tant des structures que de la propriété foncière se font donc au moment de la transmission/installation. L'accès à la terre se concentre au moment de l'installation, par acquisition.

Les éleveurs et les cultivateurs ont des trajectoires foncières bien différentes. L'entrée dans le métier se fait le plus souvent par location des terres, et parfois du bâti. Puis au cours de leur carrière, ces exploitants tendent à acquérir une partie des terres louées. Ces achats concernent en moyenne un sixième de leur surface actuelle. A la différence des précédents, l'achat n'est pas la transaction foncière la plus importante pour eux, ils accèdent à la terre avant tout par la location : au moment de l'installation puis au cours de leur carrière, pour s'agrandir. En effet, leurs trajectoires foncières se caractérisent par une augmentation importante des surfaces exploitées, par location et parfois par achat de nouvelles terres. Au moment de la transmission, quand l'exploitation est jugée reprenable, ces exploitants considèrent qu'il serait souhaitable de la maintenir dans sa dimension actuelle. Ainsi, l'accès à la terre est une question qui se pose tout au long de la carrière, pas uniquement au moment de la transmission. Cette stratégie semble différenciée au sein de cette vaste catégorie d'agriculteurs. Les éleveurs laitiers et ceux de vaches allaitantes se distinguent : les premiers ont une part de surfaces en propriété assez faible, de l'ordre de 10% sur notre échantillon. Au moment de l'installation, la capacité d'investissement est toute orientée vers l'acquisition du bâti et du matériel, puis au cours de la carrière, ils sont nombreux à acquérir des terres. En revanche, les éleveurs allaitant semblent investir dans le foncier dès l'installation, dans notre échantillon, ils possèdent un tiers des surfaces exploitées. Mais au cours de la carrière, ils sont moins nombreux à acquérir des terres que leurs homologues laitiers.

**Tableau 16. Part des surfaces en faire-valoir direct en fonction des productions principales, enquête B. Thareau 2007 et 2009.**

Enquêtes B. Thareau 2007 et 2009		
Part de la SAU en propriété		
	Effectifs répondants	Moyenne
Grandes cultures	2	18
	3%	
Maraichage et horticulture	8	81
	12%	
Viticulture	7	82
	11%	
Arboriculture	4	74
	6%	
Bovins lait	23	12
	35%	
Bovins viande	12	36
	18%	
Volailles et porcs	4	73
	6%	
Autres	5	76
	8%	
Total	65	45
	100%	

L'analyse de la chronologie de ces différents types de transaction montre qu'elles n'adviennent pas au même moment au cours de la carrière des exploitants. Les locations de nouvelles terres et les expulsions ou expropriations sont des transactions qui peuvent advenir dès le début de carrière. Puis les exploitants attendent assez souvent une dizaine d'années avant d'acheter leurs premières terres. Cela correspond au développement de leur capacité financière à investir. Enfin, nous avons rencontré peu d'exploitants qui ont vendu des terres ou cédé des baux, quand ils l'ont fait, c'est le plus souvent en milieu ou fin de carrière (15 à 20 ans après leur installation). Cela pourrait correspondre à une volonté de diminuer et de simplifier le travail en vue d'une cessation progressive de l'activité : ce sont alors souvent les terres considérées comme les moins bonnes qui sont abandonnées (tableau 17).

**Tableau 17. Chronologie des transactions foncières des exploitations de l'agglomération angevine, enquête B. Thureau 2009<sup>101</sup>**

Base : 47 enquêtés	Enquête B. Thureau 2009										Répondants concernés	
	Premier agrandissement par...				Première diminution de surfaces par...							
	Location		Achat		Cession de baux		Vente		Expulsion ou expropriation			
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%		
Dans les 5 premières années	13	28%	8	17%	0	0%	1	2%	7	15%	population enquêtée totale	47
5 à 10 ans après l'installation	13	32%	7	17%	5	12%	0	0%	3	7%	enquêtés installés depuis plus de 5 ans	41
10 à 15 ans après l'installation	6	18%	7	21%	0	0%	0	0%	5	15%	enquêtés installés depuis plus de 10 ans	33
15 à 20 ans après l'installation	3	11%	6	22%	3	11%	2	7%	3	11%	enquêtés installés depuis plus de 15 ans	27
Plus de 20 ans après l'installation	3	14%	1	5%	3	14%	3	14%	6	27%	enquêtés installés depuis plus de 20 ans	22
Répondants (effectifs et % population enquêtée)	38	81%	29	62%	11	23%	6	13%	24	51%	population enquêtée totale	47

Au-delà des trajectoires, l'enquête m'a permis de rendre compte des motivations des exploitants, et ainsi de qualifier la diversité de leurs logiques d'action.

### ***Le développement d'une logique d'achat motivée par la sécurisation de l'outil de production***

Avant de décrire les motivations formulées par les agriculteurs, attardons nous sur ce que pourrait signifier cette notion de logique d'action foncière. L'achat ou la location de terres advient dans un contexte très contraint : contraint par les règles relatives à la transmission de la terre, contraint par l'immobilité du bien foncier. En effet, l'obtention de nouvelles terres à exploiter, par achat ou par location, est soumise à l'obtention d'une autorisation d'exploiter délivrée par le préfet sur avis de la CDOA. Dans un contexte foncier concurrentiel, seuls les agriculteurs considérés comme prioritaires pour l'obtention de nouvelles terres peuvent mettre en œuvre leurs projets. En matière d'achat la situation est similaire : quand il y a concurrence, les projets d'achat des agriculteurs sont autorisés, modifiés ou rejetés par le comité technique de la SAFER. Le fait d'être locataire des terres simplifie cependant la donne puisque le fermier en place détient un droit de préemption sur la vente des terres louées, ce qui le rend de fait prioritaire sur d'autres acheteurs potentiels. Enfin, la libération de terres est assez rare, et quand une terre se libère, son attribution concerne une poignée de voisins, parfois un agriculteur souhaitant s'installer dans la localité. Pierre Coulomb parlait ainsi à propos du marché foncier d'une « *mosaïque de monopoles fonciers* » (Coulomb 1973). Cette approche du marché foncier (considérons ici le marché au sens large, à l'achat ou à la location) est aujourd'hui discutée par certains observateurs qui identifient une évolution de la structure foncière et de la dynamique spatiale des exploitations (Bryant et al. 1992; Henderson 2005) : ainsi, l'éclatement d'exploitations en plusieurs îlots, les dynamiques de

<sup>101</sup> Les % sont rapportés aux effectifs d'exploitants installés depuis suffisamment longtemps pour être concernés.

délocalisation parfois observées élargiraient les possibilités d'achat ou de location des agriculteurs d'une part et la liste des concurrents pour l'obtention des terres d'autre part. De fait, si ces dynamiques existent elles sont la résultante de la pression foncière locale, elles sont subies plus que choisies par les agriculteurs pour lesquels la proximité d'une parcelle au siège d'exploitation ou au reste du parcellaire constitue une composante essentielle de la valeur de la terre. Ces premières considérations permettent de souligner les conditions très particulières au sein desquelles se développent des « logiques foncières ».

Plus des trois quarts des enquêtés ont loué de nouvelles terres depuis l'installation. Ces transactions s'inscrivent dans une dynamique d'agrandissement des exploitations, motivée par des enjeux de développement de la production ou des revenus. Il s'agit en particulier de développer l'activité en tant que telle, d'extensifier un système de production ou d'obtenir des droits à produire et des aides supplémentaires. L'agrandissement renvoie souvent à un deuxième type d'enjeu : la sécurisation du système d'exploitation. Obtenir des terres supplémentaires pour avoir une marge de manœuvre en cas d'urbanisation d'une partie de l'exploitation, pour faire évoluer le système en fonction de l'évolution des politiques agricoles etc. L'agrandissement apparaît pour nombre d'agriculteurs comme un moyen d'améliorer la résilience des systèmes d'exploitation, en particulier dans un contexte périurbain de risque d'urbanisation (tableau 18).

Plus de la moitié des agriculteurs enquêtés ont acheté des terres depuis leur installation. Le plus souvent, ces terres achetées sont des terres déjà exploitées. Les enquêtés déclarent alors acheter pour sécuriser la structure d'exploitation en évitant un non renouvellement de bail, pour être en mesure d'investir dans des bâtiments sur des terres en propriété, pour avoir une marge de manœuvre en cas d'urbanisation d'une partie des terres (tableau 18). Malgré le caractère très protecteur du statut du fermage, l'achat est expliqué par une volonté de sécuriser l'activité. Malgré le contexte de hausse du prix du foncier localement, l'achat est très rarement dit comme un processus de capitalisation ou de recherche de plus-value. Les conditions de l'enquête ont probablement influé sur les réponses données, les discussions informelles en fin d'entretien l'ont parfois révélé<sup>102</sup>.

Enfin, que cela soit pour l'achat ou pour la location de terres, souvent la transaction est motivée par des enjeux de structure du parcellaire et par l'opportunité : la localisation de la nouvelle parcelle donne de la valeur à l'ensemble de l'exploitation. Certains expliquent que pour des petites parcelles, parfois enclavées au sein des exploitations, il n'y a pas véritablement de choix ou de concurrence.

---

<sup>102</sup> Les entretiens ont été menés par des étudiants en 4<sup>ème</sup> année d'école d'ingénieur en agriculture. Les enquêtés ont probablement été tentés de restreindre le champ de leur discours à la dimension professionnelle de leur logique foncière. De manière générale, les considérations privées ou patrimoniales sont fréquemment exclues des discussions relatives aux logiques foncières : dans le cadre de l'animation d'un groupe de travail d'agriculteurs au cours de l'hiver 2008, nous avons fait la même observation (l'animation était conduite par deux agents de chambre d'agriculture et par moi-même).

**Tableau 18. Motifs de l'acquisition ou de la location de terres, enquête B. Thareau 2009<sup>103</sup>**

Enquête B. Thareau, 2009			
Motif de l'acquisition ou de la location	Type de transaction		
	Agrandissement par location	Agrandissement par achat	Achat de terres louées auparavant
Pour développer la production et le revenu	17 45%	5 50%	2 11%
Pour être plus autonome, pour extensifier	10 26%	0 0%	2 11%
Pour augmenter ou conserver vos DPU / Quota / PTMVA ...	7 18%	3 30%	1 5%
Pour avoir un parcellaire groupé, elles étaient incluses dans l'exploitation	13 34%	4 40%	6 32%
Pour investir sereinement sur les terres (bâtiments, vergers...)	NC	4 40%	3 16%
Pour éviter un non renouvellement de bail, sécuriser la structure	NC	2 20%	12 63%
Pour sécuriser le système en prévision d'une perte de terres en urbanisation	9 24%	3 30%	3 16%
Pour avoir une marge de manoeuvre pour faire évoluer le système à terme si besoin (désintensifier,	8 21%	2 20%	2 11%
Pour bénéficier d'un droit de préemption en cas de vente	0 0%	NC	NC
Pour vous constituer un capital pour la retraite	NC	0 0%	2 11%
Dans l'espoir de vendre constructible	NC	0 0%	0 0%
Pour éviter les constructions autour du siège	NC	0 0%	0 0%
Par opportunité (pas de raison de ne pas la prendre)	3 8%	0 0%	0 0%
Autre	4 11%	2 20%	2 11%
<b>Total répondants</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>19</b>

Trois résultats me semblent importants à souligner à ce stade.

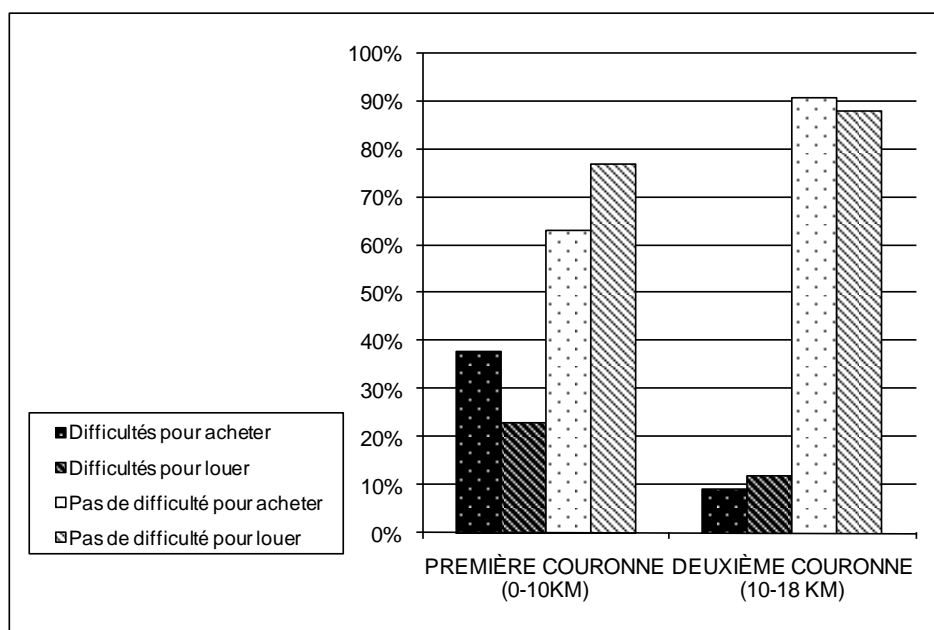
- D'abord, les stratégies patrimoniales des exploitants sont exclues du débat professionnel. Nous verrons dans la suite de la thèse que, que ce soit au niveau des responsables locaux ou à celui du débat local entre agriculteurs, les discussions portent sur la terre considérée soit comme support de production agricole, soit comme objet à vocation environnementale, mais les considérations patrimoniales sont systématiquement disqualifiées et exclues de la discussion.
- Retenons ensuite l'importance de l'enjeu de sécurisation des structures d'exploitation.
- Enfin, je reprendrai les considérations initiales sur la contingence des transactions foncières. De fait, la concurrence pour l'obtention de terres semble souvent limitée par la localisation de la parcelle. Seules des procédures d'intervention pour mettre en place des échanges (ce que la SAFER peut faire) semblent de nature à élargir les possibilités de transmission de la terre.

<sup>103</sup> Plusieurs réponses possibles.



Enfin, cette enquête propose un autre résultat surprenant : la majorité des enquêtés dit ne pas rencontrer de difficulté pour trouver des terres supplémentaires, ni à la location, ni à l'achat. Cette réponse est conditionnée par la distance à Angers. Il est en effet plus facile d'acquérir de nouvelles terres en 2<sup>nd</sup>e couronne qu'en 1<sup>ère</sup> couronne (figure 15). Ainsi même si les dynamiques d'agrandissement ne sont pas a priori conditionnées par la distance à la ville, les difficultés vécues par les agriculteurs pour mettre en œuvre leurs projets d'accès à la terre se différencient selon cette distance.

**Figure 15. Difficultés à obtenir des terres et localisation des exploitations, enquête B. Thareau 2009, 47 enquêtés<sup>104</sup>.**



Ces différents résultats amènent à requalifier les problèmes tels qu'ils sont posés par les responsables locaux. Ils sont différenciés selon les types de production, selon la localisation des exploitations. Il s'agit d'une part d'une difficulté à accéder à la terre pour s'installer. L'entrée dans le métier est difficile, l'agrandissement l'est moins. Il s'agit également de difficultés d'acquisition : dans un contexte où l'achat par les exploitants est important, l'augmentation du prix de la terre pose problème.

Cela amène à supposer que les logiques foncières peuvent se différencier selon la distance à la ville. L'analyse fine des logiques foncières des exploitants montre que cela est pour partie vérifié.

<sup>104</sup> Lecture : Parmi les enquêtés qui ont obtenu de nouvelles locations en première couronne, 23% déclarent avoir rencontré des difficultés, 77% déclarent ne pas avoir rencontré de difficulté.

### 3. Quatre logiques foncières

La ville tend à conditionner, pour certains exploitants, la façon dont ils font évoluer leur exploitation<sup>105</sup>. A partir d'une enquête qualitative menée sur la base d'entretiens approfondis, je propose de préciser les logiques d'action foncière des exploitants. J'ai distingué quatre logiques d'action.

Ces logiques correspondent à un ensemble de choix, de façons de produire ou de travailler, associés à des objectifs et des conceptions donnés. Nous avons analysé les façons de voir et d'agir des agriculteurs à propos du contexte local, et plus particulièrement du contexte foncier, de la place de l'activité de vente dans l'économie de l'exploitation, à propos de l'évolution de la politique agricole, du travail sur l'exploitation ou encore de leur perception de l'avenir de l'agriculture et de leur exploitation en particulier.

#### ***S'agrandir pour sécuriser l'activité de production***<sup>106</sup>.

Pour ces agriculteurs, la terre est d'abord conçue comme un outil de production. Ils ont développé l'exploitation autour d'une activité d'élevage, de grandes cultures, et parfois d'arboriculture. Ils « livrent » leurs produits et ne s'investissent pas dans les activités de vente ou dans le développement de services. Ils vendent dans des systèmes assez classiques (négoce, laiteries privées ou coopératives).

Tous sont originaires de la commune et ont repris l'exploitation de leurs parents ou beaux parents. Quand ils ont eu une activité professionnelle avant l'installation, c'est du salariat dans l'agriculture. Ils sont assez jeunes et ont rarement recours au salariat.

Leurs exploitations sont nettement plus grandes que celles des autres enquêtés. Cela tient notamment au fait que ces enquêtés font de la production laitière pour la plupart. Mais ils sont aussi dans une logique d'agrandissement plus rapide que les autres personnes rencontrées. La terre est au fondement de la valeur de leurs structures d'exploitation. Ce qui compte pour eux c'est la taille des parcelles, le fait que la terre soit associée à des DPU<sup>107</sup>, et enfin la structure du parcellaire.

---

<sup>105</sup> Cette analyse se fonde sur l'enquête réalisée en 2007 auprès de 19 agriculteurs de l'Est angevin (Thareau, 2009), réalisée dans le cadre d'un programme CasDar « Prospectives agricoles locales et dynamiques urbaines ». Nous avons enquêté auprès d'agriculteurs de 4 communes contiguës, situées entre 5 et 10 km à l'Est de la ville d'Angers, dans un secteur agricole marqué par une grande diversité des orientations productives. Elle a été menée au cours du printemps sous la forme d'entretiens semi-directifs enregistrés puis retranscrits. Les 19 enquêtés représentent plus de la moitié de la population agricole des communes. L'entretien porte sur les façons de voir et d'agir des agriculteurs, en relation avec les débats professionnels locaux.

Les exploitations de notre échantillon reflètent la diversité agricole caractéristique des communes d'enquête avec six éleveurs de bovins (lait ou viande), deux aviculteurs, deux arboriculteurs et quatre horticulteurs. Nous avons aussi rencontré un pépiniériste et des personnes ayant des petites structures avec quelques moutons ou chevaux, ou encore un fermier aubergiste. Les structures d'exploitation sont très hétérogènes, tant sur le plan de la surface (de 1 à 220 ha) que de la main d'œuvre (d'exploitations menées par des doubles actifs à des entreprises à 125 salariés). Au moment de l'enquête, les enquêtés avaient entre 38 et 73 ans.

<sup>106</sup> Cette logique regroupe 5 enquêtés, soit un quart de l'échantillon.

<sup>107</sup> Droit à paiement unique, dispositif rattachant le paiement d'aides à la production agricole à la terre exploitée.

« Il y a des terres qui vont être à reprendre. Qui nous touchent, quelques unes, mais on ne court pas après une surface nous, parce qu'on a... Enfin, Stéphane, il a trente trois, moi j'ai quarante mais je n'ai pas envie... On a assez de ce qu'on a. On a une vie de famille, il ne faut peut-être pas toujours penser qu'au boulot... On a le verger, on fait quand même... on fait du revenu avec le verger. On a six cent mille litres de lait, ça fait quand même soixante-dix, quatre-vingts vaches, il faut s'en occuper. Donc, vouloir toujours s'agrandir et puis moins bien faire, ce n'est peut-être pas non plus la solution, donc... **Mais bon, les terres qui nous bordent et qui nous touchent, qui sont imbriquées dans les notre, on est acquéreur** parce que... Il y a eu un remembrement de fait en 1988, nos parents et nos voisins, ils se sont bien entendus pour que ce soit bien structuré et regroupé. Si aujourd'hui, on vient à se démembrer, ce n'est pas intéressant. Et puis, nous... les deux cent vingt cinq hectares, ils sont tous d'un seul tenant, sauf dix. Donc... au niveau circulation, surveillance, c'est vraiment l'idéal parce qu'on ne perd pas de temps, les animaux ils sont tout près, on arrive à en déplacer une partie par les champs. Donc on trouve un avantage énorme à être bien structuré. » (Eleveur laitier en Gaec)

**Tableau 19. Caractéristiques des exploitations dans une logique d'agrandissement pour sécuriser l'activité de production, enquête B. Thareau, 2007<sup>108</sup>.**

5 exploitants	Logique d'agrandissement	Echantillon total	Moyenne régionale (RGA2000)
SAU	113	50	41
Agrandissement (ha/12ans)	28	11	14
% SAU en propriété	23%	66%	36%
productions	lait, arboriculture		
âge	entre 35 et 50 ans		
Main d'œuvre	1 à 3 associés, parfois un salarié		

Si les plus jeunes souhaitent maintenir leur exploitation jusqu'à leur retraite, les plus âgés sont dans une perspective de transmission (ils ont un repreneur ou en cherchent un). Les uns comme les autres cherchent à maintenir -voire à développer- un outil de production viable à moyen ou long terme. Ils analysent leur contexte d'activité avec beaucoup de craintes qui peuvent être liées aux marchés agricoles (en particulier pour les arboriculteurs), à l'évolution de la politique agricole commune (maintien ou non des aides, augmentation des contraintes liées à la protection de l'environnement) ou encore aux contraintes liées à la proximité de la ville (incertitude sur l'urbanisation ou non de leurs terres, augmentation du nombre de voisins). Face à ces craintes et aux incertitudes qui menacent leur activité, ils tentent d'anticiper les évolutions de la politique agricole et urbaine. C'est pour cela qu'ils adoptent une logique d'agrandissement par anticipation, pour pallier les probables expropriations et dans le même temps obtenir des

<sup>108</sup> Le tableau présente dans la colonne « logique d'agrandissement » les données moyennes relatives aux 5 exploitations de ce groupe. Les colonnes suivantes rappellent les données obtenues pour l'ensemble de l'échantillon de l'enquête (19 enquêtés) puis pour la région, sur la base du RGA.

références pour les aides PAC<sup>109</sup> (DPU, quota...). Ces agrandissements se traduisent parfois par le développement de la production principale (par exemple la production de lait). Le plus souvent, il induit une extensification de l'usage de la terre (arrêt d'activités à forte valeur ajoutée trop gourmandes en temps de travail comme la vente directe ou la production de cerises ; extensification des pratiques d'élevage).

In fine, ces agriculteurs réussissent plutôt bien dans cette stratégie d'agrandissement préventif puisque leurs surfaces croissent plus vite que sur le reste du département. Pour eux, l'obtention de nouvelles terres ne semble pas être une difficulté.

*« R : J'ai toujours réussi à m'agrandir, bah d'abord parce qu'il y a des cessations d'activités et y a pas d'installations dans le coin. Et puis j'anticipe aussi, bon on a une assez grande surface, j'anticipe aussi les expropriations à venir, car je sais que je vais perdre des terres. Tout ce qui est en périphérie du bourg je sais que dans les années qui viennent on va être expropriés. Bon c'est vrai qu'aujourd'hui quand y a des terres qui se libèrent au essaye de les reprendre. En prévisions*

*Q : et vous me disiez donc que vous avez 20 ha de maïs et 30 ha de céréales d'hiver...*

*R : Moi je n'aime pas trop les céréales, je suis plus éleveur. Le maïs c'est pour l'ensilage. Bon le blé yen a une partie qui est auto consommée, le reste bah c'est vendu mais parce qu'on a de la surface oui c'est pour occuper les terrains et ca fait de la paille.*

*Q : vous avez de la marge...*

*R : ouais à vrai dire ce n'est pas ca qui nous fait vivre ! » (Eleveur laitier)*

## ***Des logiques patrimoniales ou résidentielles... de l'installation à la cessation<sup>110</sup>***

Ces exploitants ont hérité de l'exploitation familiale, avec souvent une maison d'habitation ou un bâtiment de caractère : ils expriment la volonté de la maintenir dans la famille, parce qu'ils la considèrent comme un patrimoine. Contrairement aux autres types, les productions agricoles pratiquées dans ce type sont assez diverses (grandes cultures, petits fruits, arboriculture, aviculture).

Presque tous sont originaires de la commune et reprennent la ferme de leurs parents. Pour certains, c'est après avoir exercé un métier hors de l'agriculture pendant une dizaine d'années. Ils n'ont pas alors de formation initiale en agriculture. Souvent le moment de leur installation marque un tournant important dans l'évolution de la ferme avec l'introduction d'une nouvelle activité, ou des évolutions majeures dans les pratiques et les installations (nouvelle production, nouveaux circuits de commercialisation, investissements majeurs pour la modernisation de

---

<sup>109</sup> Politique agricole commune

<sup>110</sup> Sur le site angevin, cette logique regroupe 4 enquêtés, soit un cinquième de l'échantillon.

l'installation : serres...). S'installer a été une opportunité pour développer une entreprise. Ils considèrent que leur exploitation est bien adaptée au contexte local et agricole, qu'ils ont su tirer parti de l'un et de l'autre.

Cette adaptation se traduit en particulier dans les modes de commercialisation. Tous développent des circuits de vente de leurs produits spécifiques : la plupart font de la vente directe, certains vendent directement à des distributeurs.

*« Je suis agriculteur depuis avril 2002, avec une reprise d'exploitation parentale et puis donc disons une modification de l'exploitation à l'époque c'était l'ouverture d'une ferme auberge. Donc ça c'est suite à disons mon parcours en ferme auberge qui est hors-norme à ce qui existe actuellement c'est-à-dire que moi j'étais cuisinier avant d'être agriculteur, sachant que j'ai baigné dans l'agriculture depuis que j'étais gamin mais moi j'étais cuisinier depuis une quinzaine d'années. Et c'est quand mes parents sont arrivés à la retraite, il n'y avait pas de repreneurs sur l'exploitation, il y avait ce bâtiment qu'était à l'abandon je me suis dit il y a peut-être quelque chose à faire donc j'ai refait une formation agricole, repris l'exploitation de mes parents, on a réaménagé ce bâtiment pour ouvrir la ferme auberge » (Fermier Aubergiste)*

Ce qui caractérise leurs exploitations est leur dimension modeste (qui est aussi liée au type de production développé), un maintien de leur surface depuis l'installation sans recherche d'agrandissement, une exploitation en propriété. Souvent les exploitants sont assez âgés.

**Tableau 20. Caractéristiques des exploitations dans une logique patrimoniale, enquête B. Thareau, 2007**

4 exploitants	Logique patrimoniale	Echantillon total	Moyenne régionale (RGA2000)
SAU	24	50	41
Agrandissement (ha/12ans)	0,5	11	14
% SAU en propriété*	92%	66%	36%
Productions	arboriculture, horticulture, aviculture, fermier aubergiste		
Age	souvent plus de 55 ans		
Main d'œuvre	1 exploitant et des salariés		

Si ces exploitants ont su tirer parti d'une localisation proche de la ville pour développer une entreprise assez originale, au fur et à mesure de l'avancement de leur carrière ils perçoivent cette proximité comme une difficulté. Leurs préoccupations concernent d'ailleurs largement le maintien ou non de leur capacité à travailler dans leur environnement du fait du développement du voisinage et de l'urbanisation notamment. D'autres incertitudes et difficultés amènent ces agriculteurs à porter un regard pessimiste sur l'avenir de leur activité : l'évolution des marchés et des soutiens publics, et donc de la rentabilité de leur activité, l'évolution des contraintes de production (sanitaires, traitements) qui limitent leurs pratiques. Au final la proximité de la ville donne de la valeur aux terres et au bâti sur un marché destiné à l'urbanisation (perspective réelle ou espérée), mais rend l'activité agricole difficile.

Au moment de préparer la retraite, deux logiques s'observent : l'une est orientée vers la prolongation de la trajectoire familiale de l'exploitation, l'autre vers la valorisation du site d'exploitation comme lieu de résidence.

Pour les premiers, l'attachement affectif au patrimoine d'exploitation fait que la succession n'est pensée que dans un cadre familial. Ainsi savoir si l'on va ou non transmettre cette exploitation ne renvoie pas seulement à un calcul économique de valorisation d'un capital mais aussi à la responsabilité de parents qui hésitent à encourager leur enfant à reprendre une activité qu'ils jugent risquée. Quand ils choisissent de transmettre, ces exploitants cherchent alors à maintenir la valeur économique de l'exploitation.

Pour les seconds, la valeur de leur site pour la résidence les incline à ne pas transmettre leur exploitation. A la retraite, ils conservent les terres en propriété, libèrent les terres en fermage, gardent leur maison et le bâti d'exploitation qui est souvent proche. Ils diminuent progressivement la charge de travail et limitent les investissements. Les terres en propriété sont alors soit aménagées pour un usage personnel (aménagement de petits parcs privés : étangs, bois), soit louées à des agriculteurs voisins. Ces exploitants imaginent également pouvoir vendre leurs terres en cas d'urbanisation. C'est le cas de cette exploitante qui exploitait lors de l'enquête pour sa dernière année :

*« Enquêtrice : Sur les sept hectares vous en avez trois où vous avez décidé de mettre des peupliers ?*

*Exploitant : Oui. Pour ne pas laisser le terrain en friche.*

*Enquêtrice : Parce que vous ne vouliez pas les louer ?*

*Exploitant : On aurait pu louer derrière mais pour le moment non on veut les garder car on ne sait pas. De toute façon on avait toujours dit qu'on mettait en bois. Et puis il y a son étang [de son mari] comme il aime bien la pêche... Le haut on verra on ne sait pas du tout. Soit il va mettre en herbe ou louer pour ceux qui on des chevaux on ne sait pas.*

*Enquêtrice : Et il y avait déjà un étang quand vous avez acheté ?*

*Exploitant : Oui un petit et nous on l'a agrandi. Il faut bien pour arroser.*

*Enquêtrice : Et quand il l'a fait il pensait déjà qu'à la fin ça serait un étang d'agrément ?*

*Exploitant : Oui bien sur.*

*Enquêtrice : Du coup quand vous me disiez qu'il y avait un seul jeune qui était venu pour voir pour s'installer, s'il avait été intéressé vous auriez dû lui laisser l'étang et tout ça ?*

*Exploitant : Oui sous condition. Avec un droit d'usage. De toute façon il ne donnera pas son étang. » (2007)*

## ***Développer l'activité sur une surface limitée par une agriculture de service ou de main-d'œuvre<sup>111</sup>***

Pour ces agriculteurs, trouver un terrain près de la ville est une nécessité pour développer une activité de service liée à l'agriculture (vente de produits agricoles associée à une activité de production, loisir ou entraînement équestres) ou une activité de production qui nécessite une main d'œuvre abondante (horticulture). Les activités de gestion et de vente occupent une place prépondérante dans leur métier ; ils délèguent souvent une partie de leurs activités de production à des salariés. La plupart développent des circuits de vente par eux même : soit en s'engageant au sein de leur organisation de producteurs, soit en développant des circuits indépendants avec des distributeurs ou encore de la vente directe.

La valeur conférée à la terre pour ces exploitants est donc avant tout liée à la localisation du terrain (et non à sa surface). Souvent le développement de ces activités nécessite aussi des investissements importants sur les terres, le fait d'être propriétaire sécurise alors les entreprises.

Ces agriculteurs sont tous originaires de la commune, la moitié a repris la ferme de leurs parents, l'autre a eu un parcours plus atypique : installation dans l'entreprise dans laquelle on a été salarié pendant plusieurs années, création d'activité. Tous ont eu une formation en rapport avec leur métier actuel : horticole, agricole, floristerie. Tous ont eu une activité salariée avant de s'installer, parfois dans un domaine assez différent de la production mais souvent lié à d'autres savoir-faire qu'ils mobilisent aujourd'hui : comptabilité, informatique, commerce.

**Tableau 21. Caractéristiques des exploitations dans une logique de service ou de main d'œuvre, enquête B. Thareau, 2007.**

5 exploitants	Logique de service et de main d'œuvre	Echantillon total	Moyenne régionale (RGA2000)
SAU	19	50	41
Agrandissement (ha/12ans)	3	11	14
% SAU en propriété*	66%	66%	36%
Productions	horticulture, petits fruits		
Age	entre 40 et 60 ans		
Main d'œuvre	2 associés, souvent des salariés permanents		

Ces agriculteurs ont besoin de surfaces relativement faibles pour assurer la rentabilité de leurs entreprises. La plupart explique avoir des surfaces « non exploitées » (c'est-à-dire en prairie ou grandes cultures), sur lesquelles ils pourraient se développer si besoin. Tous ne s'inscrivent pas dans une dynamique de développement de leur activité. Le développement nécessite des investissements (serres, bâtiments, plantations) qui sont jugés risqués étant donné le contexte économique de ces filières. De ce fait, les exploitants qui approchent de la retraite et qui n'ont pas

<sup>111</sup> Sur le site angevin, cette logique regroupe 6 enquêtés, soit un tiers de l'échantillon

de certitude quant à la transmission de leur exploitation cessent d'investir et ralentissent leur activité. Par ailleurs les difficultés pratiques liées à l'emploi de salariés ont parfois freiné le développement de certaines entreprises.

*« La surface au total, mais ça n'a pas une grosse valeur parce qu'en horticulture pas beaucoup de m<sup>2</sup> peuvent faire beaucoup de chiffre d'affaires, la surface horticole est au total d'environ 4ha de surfaces couvertes en serres ou en tunnel, et les autres surfaces représentent 26 ha.(...) »*

*Q : Ces 26 ha de polyculture quelle est leur importance dans votre entreprise ?*

*R : rien*

*Q : quel est votre projet derrière ça ?*

*R : ces 26 ha étaient occupés par de l'arboriculture fruitière. Le projet sera certainement de retrouver une culture spécialisée qui demande de la main d'œuvre puisque c'est un petit peu une des forces de notre travail de façon à générer plus de chiffre d'affaire et bien sûr du profit si possible, alors que notre ancien métier arboricole était générateur permanent de pertes. » (Horticulteur)*

Leurs principales préoccupations concernent le maintien de leurs débouchés (s'adapter aux marchés) et l'évolution de la rentabilité de leur activité sous les effets conjugués de l'augmentation du coût de la main d'œuvre salariée et de la concurrence internationale. Certains, en organisation de producteurs, ne maîtrisent pas la commercialisation de leurs produits, ils sont pessimistes sur l'évolution du marché ; d'autres posent cette préoccupation comme une dimension de leur métier pour laquelle ils ont mis en place des systèmes d'innovation et de recherche d'information. Elles portent également sur l'embauche et la gestion des salariés.

En revanche, ces exploitants propriétaires de leurs terres abordent en général la question de l'urbanisation avec sérénité. Bien sûr, l'urbanisation de tout ou partie de leurs terres constituerait une difficulté importante. Mais ils sont confiants dans leur aptitude à négocier avec la collectivité des conditions d'expropriation ou de déplacement favorables (d'autant plus que l'entreprise exploite une surface réduite et emploie beaucoup).

La proximité urbaine détermine deux logiques souvent conjuguées chez ces agriculteurs :

- Chercher à orienter les projets urbains, plutôt que se délocaliser ou de compenser la perte de terres. En effet le maintien d'une structure d'exploitation près d'infrastructures urbaines et bien structurée est un enjeu fort pour leur activité. Ainsi ils sont particulièrement attentifs aux politiques locales. Ils communiquent avec les élus locaux en vue de peser sur les projets urbains qui menaceraient leur activité.

*« On est le premier employeur de la commune, alors très souvent on vient aussi nous demander notre avis. (...) Quand un sujet commence à nous toucher, à un moment donné on le sait, on se met en rapport avec les gens qui les pilotent de façon à donner nos arguments alors bien sûr, nous sommes rentrés dans l'Agglomération d'Angers, l'Agglomération*



*d'Angers a un pouvoir certainement beaucoup plus important en terme de poids, en terme d'évolution sur les schémas directeurs à venir ; qu'il est très difficile de contrer. Par contre il y a des aménagements qui peuvent se faire. En général c'est ce qui nous amène à faire valoir un certain nombre de positions pour amener à ces aménagements, je dirais donner une connotation moins raide, moins problématique par rapport à nos activités. Ceci dit, inéluctablement on est dans les environs d'Angers. On est dans les 5- 6 km dans la bordure proche. Mais on essaie de faire en sorte qu'on soit dans une zone agricole qui reste et où il n'y ait pas trop de perturbation pour l'évolution de nos activités en termes de fonctionnement. » (horticulteur)*

- S'arrêter quand la proximité du voisinage ou l'urbanisation rendent le maintien de l'activité impossible.

### ***Pratiquer une agriculture de loisir en lien avec un projet résidentiel élargi***<sup>112</sup>

Pour eux, l'agriculture est un plaisir, un loisir. Ils ne cherchent pas à en tirer un revenu, certains disent même y consacrer une part du budget du ménage. Dans tous les cas, le ménage dispose d'autres revenus. En général, ils ont cherché à acheter un terrain à aménager à proximité de leur maison pour accueillir quelques animaux (vaches, chevaux, chèvres). Leur activité, bien que limitée, est intégrée dans des circuits commerciaux et techniques agricoles : vente des animaux à des négociants, sollicitation des vétérinaires, demande de prestations de services à des agriculteurs voisins pour les travaux culturels. Le fait d'approcher ce monde rural participe de leur plaisir. Si leurs activités évoluent, c'est toujours en lien avec des évolutions personnelles (leurs envies, leur condition physique), des évolutions des pratiques familiales et professionnelles non agricoles (évolution de la disponibilité) ou encore une évolution du budget du ménage qui détermine la capacité à investir. Ainsi l'agriculture est souvent associée à un « projet de vie », d'installation à la campagne.

Tous ont une origine agricole : les parents avaient une exploitation ou étaient ouvriers agricoles. Mais aucune de ces personnes n'a repris l'exploitation de ses parents (alors que c'était parfois un souhait), aucune n'est originaire de la commune. Tous ont ou ont eu une formation et une autre activité professionnelle, non liée à l'agriculture (menuisier, chauffeur, salarié de la fonction publique). La moitié d'entre eux sont aujourd'hui retraités.

*« Enquêtée : Mon mari est fils d'agriculteur, et puis c'est une passion plus qu'autre chose. Ce n'est pas une grande exploitation. Moi, je travaillais à l'époque dans la fonction publique, j'ai arrêté pour surveiller un peu les bovins. Et puis lui a continué son travail et puis, maintenant, à la retraite c'est un peu lui qui assume les trois quarts, en fait, plus que moi maintenant. (...) De toutes façons, lui, il finissait tous les après-midi à trois heures donc il avait beaucoup de temps aussi, donc c'est un petit peu pour ça. Et puis, c'est vrai que quand on a vécu à la campagne, on a envie d'avoir un petit bout de terre. (...)*

---

<sup>112</sup> Sur le site angevin, cette logique regroupe 4 enquêtés, soit un cinquième de l'échantillon

*Enquêtrice : Et vous considérez cette activité d'élevage comme votre métier ?*

*Enquêtée : Non, c'est une passion pour nous, ce n'est pas... Voilà, c'est plus ça. On aime bien nos bêtes, on les aime nos bêtes. On va les voir uniquement pour le plaisir de les voir. Ce n'est pas... Voilà, on les connaît toutes, on sait à toutes leurs défauts, leurs mimiques... voilà. » (Agricultrice en logique de loisir)*

**Tableau 22. Caractéristiques des exploitations des enquêtés dans une logique de loisir**

4 exploitants	Logique de loisir	Echantillon total	Moyenne régionale (RGA2000)
SAU	6	50	41
Agrandissement (ha/12ans)	0,5	11	14
% SAU en propriété*	73%	66%	36%
Productions	viande bovine, chevaux		
Age	plus de 50 ans, parfois retraités		
Main d'œuvre	amicale et familiale		

Concernant l'achat et la transmission du foncier, leur logique est loin de celle de la production agricole : souvent à l'écart des réseaux d'agriculteurs, ils ne sont pas informés des ventes de terres agricoles et c'est donc auprès des notaires qu'ils recherchent de la terre. Quand un terrain leur est proposé, ils sont prêts à investir beaucoup pour l'acquérir, sans évaluer la rentabilité de l'investissement dans la mesure où leur objectif n'est pas d'en tirer un revenu. Au moment de la transmission, ce terrain est envisagé comme un bien de famille à transmettre aux enfants. Si ces personnes sont très attachées à la vocation d'espace naturel de loisir des terres et occultent la possibilité de valoriser économiquement leur bien, la question se pose au moment de la transmission, quand les projets des enfants reposent sur la valeur économique du terrain (projet de construction quand une partie du terrain est constructible, de vente à plus ou moins long terme).

\* \* \*

Ces quatre types ne couvrent probablement pas la diversité de l'agriculture angevine. Je n'ai pas rencontré par exemple les producteurs « de grandes cultures en attente d'urbanisation » dont j'ai montré l'existence à partir de l'analyse des statistiques agricoles... Cependant, cette typologie permet de rompre avec la vision promue par les responsables professionnels qui valorise en premier lieu l'agriculture que j'ai qualifiée de production. Certains producteurs poursuivent des projets professionnels sensiblement différents, pour lesquels l'acte de production est moins central, pour lesquels la terre revêt des valeurs différentes (lieu du travail et de l'activité hors-sol, patrimoine familial, cadre de vie).

## 4. Des groupes professionnels cloisonnés

J'ai montré que la population agricole aux alentours d'Angers est diversifiée, sur le plan des productions, des structures d'exploitation, des logiques d'action. Mais cette diversité, perçue à travers les statistiques agricoles ou par l'intermédiaire d'une analyse qualitative ne nous éclaire pas a priori sur la façon dont le monde agricole se structure, fonctionne. Le monde professionnel agricole est-il unifié localement ou segmenté ? Quel genre de relations les agriculteurs entretiennent-ils entre eux ?

Pour répondre à ces questions j'ai travaillé à partir de trois dimensions complémentaires de la structuration professionnelle (Strauss 1992) :

- Comment les agriculteurs définissent-ils leur diversité ? Quel est leur sentiment d'appartenance à un ou des groupes professionnels localement ?
- Quelles sont les relations de dialogue que les agriculteurs entretiennent ou non entre eux ? (Darré et al. 1989b)
- Existe-t-il des processus de concurrence entre groupes professionnels ? Quelle est la place respective des différents groupes dans l'espace politique et institutionnel localement ?

Les résultats sont ici issus de l'enquête menée auprès de 19 agriculteurs de l'Est angevin en 2007.

### ***« Moi, nous et les autres » : perception de la diversité professionnelle par les agriculteurs***

Localement, les agriculteurs disent leurs différences à partir de deux critères principaux :

**La production** est un critère qui marque un véritable clivage entre le monde de l'élevage et des grandes cultures d'une part, et le monde des cultures végétales spécialisées (horticulture, maraîchage, pépinières) d'autre part. Ce clivage est particulièrement fort à l'Est d'Angers où de fait les systèmes d'exploitation se partagent de manière relativement équilibrée entre ces deux grandes orientations. Les exploitants disent avoir des métiers très différents, ne pas avoir grand-chose à partager sur le plan professionnel. Des relations peuvent exister entre exploitants de ces deux mondes agricoles, mais elles sont alors toujours liées à un lien de parenté ou amical, et elles ne sont pas le support de discussions sur leurs métiers respectifs.

Outre des pratiques de production évidemment différentes, ce clivage est expliqué par un certain nombre de différences concernant les entreprises et leur fonctionnement : le recours au salariat beaucoup plus généralisé en productions végétales spécialisées, dans ce secteur les producteurs considèrent également que leur métier est bien plus risqué du fait de l'absence de soutiens publics, de marchés qu'ils perçoivent comme bien plus concurrentiels et changeants que ceux des autres productions agricoles et de la nécessité de réaliser des investissements importants pour développer leur activité.

***Vivre ou non de son activité agricole*** constitue un critère fort de différenciation en général perçu de la même manière par les agriculteurs qui se considèrent professionnels et les agriculteurs qui se placent dans une logique « d'agriculture de loisir ». Les premiers peuvent qualifier les seconds de « bricoleurs », et les seconds se considèrent rarement exploitants agricoles.

Les productions et le fait de pouvoir vivre ou non de l'activité agricole créent des clivages entre agriculteurs dans la mesure où cette perception de la différence s'accompagne d'une absence de relation entre exploitants, d'une absence de dialogue professionnel.

### ***Objets et forme du dialogue professionnel local<sup>113</sup>***

J'ai choisi de décrire la sociabilité professionnelle des agriculteurs à partir de l'existence ou non de liens de dialogue entre eux. Cette approche permet d'identifier, au delà des groupes institutionnalisés, des groupes d'agriculteurs qui débattent ensemble de leurs préoccupations, de l'évolution de leur métier, autrement dit, des groupes d'agriculteurs au sein desquels le dialogue participe à l'évolution des façons de voir et d'agir, à la construction et à l'expression d'un point de vue professionnel sur l'évolution du métier (Darré 1994).

La Carte 8 présente le réseau de dialogue des agriculteurs sur la zone d'étude. Il se caractérise par :

- La présence de trois grappes<sup>114</sup> distinctes. Elles regroupent des producteurs appartenant au même secteur de production. Les grappes d'éleveurs sont plus denses que celle des arboriculteurs.
- Des échelles différenciées selon les grappes. Les groupes de dialogue se structurent souvent à l'échelle de plusieurs communes.
- Une interconnaissance locale liée à des relations amicales, de famille et qui créent des liens entre métiers différents (nous les avons souvent qualifiés de liens faibles dans la mesure où le dialogue à propos du métier est rare).
- La présence de personnes apparemment isolées : ce sont souvent des agriculteurs « de loisir », les horticulteurs et agriculteurs pour lesquels la vente est une dimension importante de leur activité (« logique d'agriculture de service et de main-d'œuvre »), les éleveurs de chevaux. Ils sont localement isolés. Ils développent des relations avec des

---

<sup>113</sup> J'ai décrit les relations entre agriculteurs à partir de leurs liens de dialogue. Au cours de l'enquête, à propos d'une préoccupation ou d'un projet de l'agriculteur, nous lui avons demandé : « *Avec qui avez-vous discuté de cette préoccupation ?* ». C'est sur la base de la réponse à ces questions que nous avons dessiné le réseau de dialogue entre agriculteurs. Souvent, le lien de dialogue s'établit entre agriculteurs qui sont voisins ou qui s'entraident. Ainsi ce réseau de dialogue n'est pas déconnecté de l'existence de relations de travail, de groupes d'entraide ou de CUMA, des liens familiaux ou amicaux.

<sup>114</sup> Une grappe correspond à un groupe d'individus qui ont des liens de dialogue plus nombreux au sein du groupe qu'à l'extérieur de ce groupe.

professionnels hors de l'agglomération ou avec d'autres genres de professionnels : vendeurs sur les marchés, agents des organisations professionnelles.

Une caractéristique originale de la sociabilité professionnelle locale consiste en ce que les « pairs » de nos interlocuteurs ne sont pas toujours des agriculteurs. Certains enquêtés ont un métier qui associe des activités de production, de transformation et de vente. C'est le cas par exemple d'un horticulteur en vente directe qui se sent plus proche professionnellement des fleuristes que d'autres producteurs, ou d'un producteur de volailles vivantes en vente directe dont les relations professionnelles sont essentiellement des revendeurs de volailles... Dans ces cas, leurs interlocuteurs sont parfois des personnes spécialisées dans la transformation ou la vente des produits. Autre particularité locale, certaines activités ont une dimension très concurrentielle. C'est le cas des pépinières, de l'horticulture. Dans ce cas, les pairs sont souvent considérés avant tout comme des concurrents. Les interlocuteurs privilégiés seront alors d'autres acteurs du secteur d'activité (fournisseurs, clients) ou des producteurs proposant des gammes de produit différents.

Un certain nombre de préoccupations des agriculteurs concernant l'évolution de leur activité et de son contexte ne sont pas discutées entre eux. Cela concerne en particulier les questions foncières. La plupart des agriculteurs considèrent que le fait de connaître les projets urbains est un enjeu important pour leurs exploitations. Or certains pointent que l'information à propos de ces projets circule mal. Ils incriminent souvent les collectivités locales à ce propos. Savoir que des terres agricoles se libèrent, connaître les candidats à l'acquisition constitue également un enjeu pour nombre de producteurs. Là aussi, certains déplorent un manque de circulation de ces informations, ils incriminent alors souvent un mauvais fonctionnement du syndicalisme local.

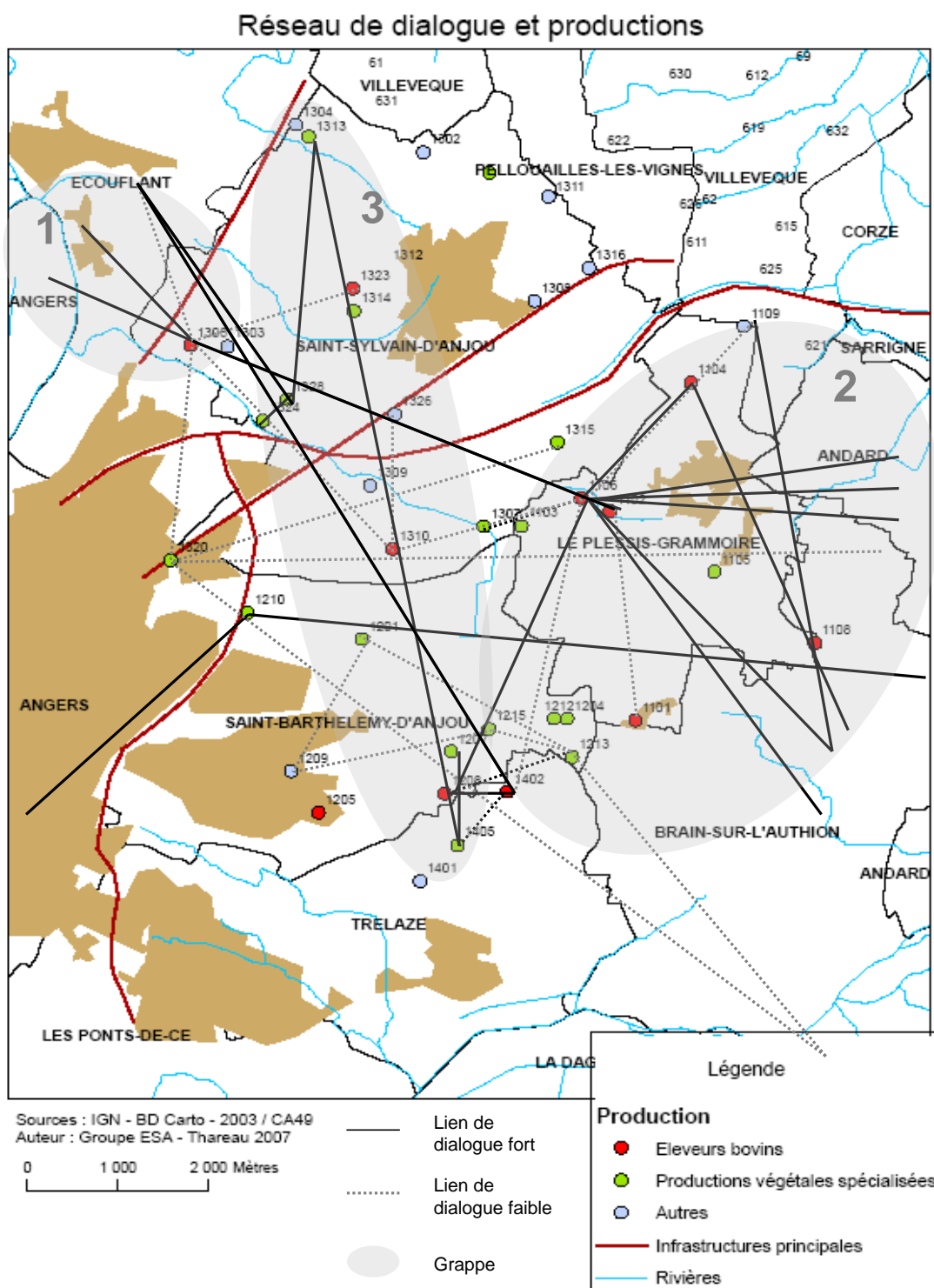
*« Enquêtrice : Quand vous disiez « il faut qu'on se retrouve pour voir comment faire », comment ça fonctionne entre vous autour de ces questions de terre ?*

*Enquêté : Silencieusement généralement. Parce que c'est à celui qui... Si on le dit haut à l'autre, il ne le savait peut-être pas alors... Il ne faut pas qu'il le sache, parce que s'il le sait, après, il va vouloir... Ca arrive comme ça, c'est... Les jeunes qui sont arrivés là, on l'a appris après coup qu'ils venaient là. Mais bon, à la rigueur, ils ont droit de récupérer de la terre. Après, il y avait peut-être moyen de faire des échanges avec d'autres, pour les restructurer un peu, parce que, à force de se démembrer... Il y a certainement des gens qui étaient au courant avant nous et qui auraient pu nous dire « bah, tiens, c'est Stéphane et Yannick qui sont acquéreurs », oui, pourquoi pas. Mais bon, Daniel ne nous en a pas parlé tout de suite. J'ai su lui reprocher, mais on ne s'est pas battu pour ça ! Mais je lui ai dit « tu aurais du venir nous le dire ». On aurait été au courant, après... » (Agriculteur en logique de production)*

Retenons donc que la profession agricole se structure selon des groupes professionnels distincts et relativement cloisonnés, définis par les types de production. Les différents groupes présentent des formes de coordination interne différenciées. En élevage, le dialogue local est dense, il s'appuie pour partie sur des organisations instituées auxquelles la plupart des éleveurs adhèrent (CUMA, syndicats locaux, groupes de développement de la Chambre d'agriculture ou de la coopérative). Dans les productions végétales spécialisées, le dialogue entre producteurs est moins dense, les agriculteurs se considèrent parfois avant tout comme des concurrents. Des

organisations de conseil spécialisées se sont développées, instituant des groupes professionnels différenciés selon les spécialités (arboriculture fruitière, semences, pépinières, horticulture ornementale...). Cette organisation spécialisée de la profession est parfois ancienne, c'est le cas pour la viticulture qui a mise en place la fédération viticole de l'Anjou dès 1918 ou pour l'horticulture (l'Union horticole de l'Anjou a été instauré dès 1886), elle est parfois plus récente. François Sarrazin distingue six groupes dans le champ des productions végétales angevines (Sarrazin 2009a) : « *Le pôle de compétitivité du Végétal spécialisé apparaît comme une structure hybride composé de « districts agricoles » et de systèmes locaux de production et d'innovation, (...). C'est le cas de l'arboriculture fruitière du Val de Loire, mais également du maraîchage et de la viticulture du Val de Loire, des plantes médicinales du canton de Chemillé, de la multiplication de semences et de l'horticulture* ». A travers ces groupes spécialisés les formes de coordination de ces groupes se caractérisent par l'association d'acteurs différents des filières : producteurs, chercheurs, fournisseurs et clients dans des organisations sectorielles et interprofessionnelles. C'est dans ce contexte socioprofessionnel spécifique qu'a émergé au cours des années 1990 une forme d'organisation interprofessionnelle locale : le pôle de compétitivité du végétal spécialisé angevin.

Carte 8. Réseau de dialogue observé à l'Est d'Angers<sup>115</sup>



<sup>115</sup> Nous considérons ici qu'un lien de dialogue fort correspond à une relation fréquente de dialogue ; un lien de dialogue faible correspond à une relation de dialogue occasionnelle ; un lien « pont » correspond à une relation entre deux agriculteurs qui s'inscrivent dans deux grappes de dialogue différentes.

Grappe 1 : Cette grappe correspond à un groupe d'entraide d'éleveurs qui est localisé pour l'essentiel sur la commune d'Ecouflant au Nord de la zone. Je n'ai rencontré qu'une personne dans cette grappe. Il est donc difficile d'identifier finement les objets de dialogue et la densité des échanges. Un sujet de discussion concerne la mise aux normes des élevages. Plus précisément, l'éleveur rencontré a débattu avec ses collègues de l'opportunité ou non d'investir pour réaliser sa mise aux normes, d'une alternative consistant à quitter le métier, et des possibilités de localisation des nouveaux bâtiments.

Grappe 2 : Cette grappe d'éleveurs déborde également de la zone d'étude vers l'Est. Les éleveurs qui constituent cette grappe sont pour certains d'entre eux membres d'un groupe technique lait animé par la chambre d'agriculture, adhérents au syndicat cantonal et parfois à la CUMA (située sur les communes du Plessis Grammoire, de Brain et d'Andard). Plusieurs sujets y sont débattus : l'opportunité d'adhérer à la CUMA ; les projets urbains ; les conditions d'expropriation ; l'opportunité de faire de la vente directe. Dans le cadre du groupe technique lait d'autres questions relatives au métier ont été débattues : mise aux normes, local phytosanitaire, système fourrager, mécanisation, cultures de ventes, optimisation de la gestion.

Grappe 3 : Elle concerne des arboriculteurs. Ils ont ou ont eu des responsabilités professionnelles ou locales. Ils se croisent à des réunions ou à d'autres occasions (réapprovisionnement à l'organisation de producteurs (OP), voisinage). Deux sujets sont discutés entre eux : les modalités de transmission de l'exploitation et l'image de leur activité en lien avec leurs relations de voisinage.

## ***Les groupes d'agriculteurs dans l'espace politique et professionnel local***

Une troisième approche de la structuration professionnelle localement consiste à situer les groupes professionnels qui se dessinent dans l'espace professionnel et politique local : existe-t-il des relations de concurrence entre ces groupes ? Comment chacun se situe par rapport aux institutions professionnelles et politiques locales ? Autrement dit, quels sont les rapports de pouvoir entre ces différents groupes d'agriculteurs.

### **Concurrence entre segments professionnels ?**

Jacques Rémy (Rémy 1987) présente le monde agricole comme la coexistence de groupes qui se structurent autour d'une concurrence pour l'accès aux aides ou au foncier. En cela, son analyse révèle une segmentation de la profession au sens d'Anselm Strauss<sup>116</sup>. Dans cette perspective, je me suis intéressée aux objets de concurrence entre agriculteurs localement. J'en ai identifié deux principaux :

**a) Le foncier**, ce sont les éleveurs qui en parlent le plus. Certains soulignent une concurrence forte pour l'appropriation du foncier entre la commune (ou l'Agglomération) et le monde agricole. Si le principe d'acquisition de terres pour l'urbanisation est globalement accepté, l'acquisition de terres agricoles dans le cadre d'une politique de réserve foncière agricole est fortement débattue et mal comprise par les agriculteurs. J'y reviendrai en détail dans la troisième partie de la thèse. D'autres agriculteurs soulignent la concurrence entre exploitants pour l'acquisition ou la location de foncier. Ils expriment une même façon de voir les critères légitimes d'attribution des terres : en donnant la priorité à la restructuration des exploitations de la

---

<sup>116</sup> La segmentation se réfère à un processus à trois dimensions : coalition entre acteurs ayant des visions différenciées de leur métier, structuration de ces groupes de manière autonome et compétition entre ces groupes.



commune. Ainsi un statut quo est maintenu entre exploitants de la commune aux dépens d'agriculteurs des communes voisines ou de candidats à l'installation. Cela freine la possibilité d'entrée de nouveaux exploitants sur des terres communales. Les éleveurs de chevaux et les agriculteurs « de loisir » sont également considérés comme des concurrents illégitimes.

**b) La main-d'œuvre** constitue un second objet de concurrence. Elle s'exerce essentiellement entre horticulteurs.

Ainsi, il existe une concurrence entre agriculteurs. Elle amène les éleveurs à exprimer une volonté de limitation du développement des agriculteurs « de loisir », bien qu'ils n'apparaissent pas comme leurs principaux concurrents. Parmi les agriculteurs qui se considèrent « professionnels », la concurrence foncière ou sur la main-d'œuvre n'oppose pas les principaux groupes professionnels entre eux : éleveurs, arboriculteurs, horticulteurs. Elle s'exerce surtout au sein de chacun de ces groupes et produit des effets opposés. D'une part elle limite le dialogue à propos de l'évolution des structures. D'autre part elle tend paradoxalement à renforcer la capacité de mobilisation collective des éleveurs et cultivateurs (surtout ceux dans une logique « d'agriculture de production »), à travers l'identification de concurrents extérieurs pour l'accès au foncier. Ces concurrents ne sont pas les autres types d'agriculteurs de la commune mais plutôt la collectivité locale ou les urbains consommateurs d'espace agricole et des agriculteurs d'autres communes qui viendraient déstructurer l'espace agricole local. En cela, la profession agricole angevine semble davantage caractérisée par un processus de différenciation et de cloisonnement de groupes professionnels que de segmentation au sens de Strauss.

### **Quelle représentation des logiques professionnelles dans les espaces politiques et professionnels locaux ?**

Pour autant, les préoccupations des différents types d'agriculteurs relatives à la gestion de l'espace agricole sont sensiblement différentes. L'enjeu de pouvoir influencer sur les projets des collectivités est pointé par la plupart des agriculteurs, mais dans des perspectives variées. De ce fait, il me semble important dans cette première approche des questions foncières angevines de qualifier la façon dont les différents groupes professionnels se situent dans les instances de représentation de l'agriculture auprès des collectivités. Ce questionnement sera l'objet d'un travail approfondi dans la troisième partie de la thèse à propos d'affaires localisées. Pour autant, les quelques observations liminaires suivantes permettent d'esquisser des hypothèses pour la suite.

**a) Des responsables professionnels agricoles.** Ils sont élus par leurs pairs au sein des syndicats locaux (un responsable de la section cantonale de la FDSEA est sur la zone d'étude) ou d'autres organisations : sur le secteur, un agriculteur est président d'une organisation de producteurs horticole. Ces différents responsables sont associés à des scènes de concertation sur des projets pilotés par les collectivités. Cinq producteurs sont localement en situation de représenter leurs pairs au sein d'instances professionnelles. Ces agriculteurs ont des profils assez variés : deux sont éleveurs bovins, trois ont des productions végétales spécialisées (arboriculture ou horticulture) ; ceux que nous avons rencontrés adoptent pour l'un une logique patrimoniale, pour l'autre une

logique « d'agriculteurs de service ou employeur », et pour deux d'entre eux une logique « d'agriculteur producteur ». Quatre d'entre eux ont des liens de dialogue avec les autres agriculteurs localement, ils s'inscrivent au sein des principales grappes de dialogue, ils sont parfois en situation de double appartenance.

Ces observations introduisent deux pistes d'analyse. D'abord, les agriculteurs « de loisir » semblent exclus de la profession agricole : aucun n'est invité aux instances de représentation et de réflexion sur l'agriculture. Ensuite, la position des porte-parole professionnels dans le réseau local indique a priori une bonne représentation des éleveurs localement. En revanche, les producteurs isolés localement et en particulier les horticulteurs qui n'adhèrent pas à une organisation de producteurs, ne sont pas représentés.

**b) Des élus municipaux agriculteurs.** Leur présence au sein d'une équipe municipale résulte d'une sollicitation par le maire et de l'élection communale. Cette désignation peut être une reconnaissance de compétences spécifiques des agriculteurs (capacité à relayer des politiques et informations entre l'équipe municipale et les agriculteurs, connaissances des questions de voirie rurale). Certains élus agriculteurs peuvent aussi occuper des postes qui ne mettent pas en valeur leurs compétences professionnelles ou leur appartenance au secteur professionnel agricole (Thareau 2006a).

En 2007, trois des agriculteurs enquêtés étaient élus locaux. Leurs profils sont variés : deux sont éleveurs, un est producteur de fruits. J'ai qualifié leurs logiques de « patrimoniale », « de production » et « de loisir ». Soulignons qu'aucun élu local n'est aussi responsable professionnel. Les situations de ces agriculteurs dans le réseau local sont très contrastées. Deux d'entre eux sont isolés. Cet isolement peut pour partie s'expliquer pour l'un, du fait d'une production végétale atypique (production de petits fruits en vente directe), pour l'autre dans la mesure où il exerce dans une logique « de loisir », et qu'il n'est donc pas considéré comme agriculteur. Le troisième a des relations de dialogue locales très développées avec des éleveurs.

Ces résultats sont insuffisants pour qualifier la parole agricole au sein des collectivités : en effet, nous n'avons pas enquêté sur la façon dont le statut d'agriculteur était mobilisé ou non par ces individus dans leur mandat d'élu local. Ils permettent cependant de formuler deux hypothèses. Il y aurait une plus large acception de la notion d'agriculteur au sein des collectivités locales que dans le monde professionnel : cela se manifeste par le fait que les agriculteurs « de loisir » peuvent accéder à des positions sociales de représentants dans les institutions locales, et non dans les institutions professionnelles. Les agriculteurs élus ne sont pas ceux qui sont le plus à même de représenter l'ensemble des agriculteurs localement, du fait de leur situation fréquente d'isolement professionnel local.

\* \* \*

L'étude de la structuration professionnelle agricole locale fait donc apparaître des univers professionnels différenciés, qui coexistent mais interagissent peu. Ainsi éleveurs et horticulteurs n'ont pas le sentiment d'avoir le même métier, ils dialoguent peu et ne sont pas non plus en concurrence. Cette diversité se traduit entre autres par des conceptions différentes de la place de

la terre dans l'activité agricole, par des trajectoires foncières contrastées selon les agriculteurs. Pour autant, ces façons de voir et de faire sont peu mises en débat à l'échelle locale.

Pour clore ce chapitre, je propose maintenant de rendre compte de la façon dont la diversité professionnelle est (ou non) prise en compte dans les politiques professionnelles et locales.

## **5. Encourager une diversité agricole choisie au travers des projets politiques locaux**

L'enjeu d'orienter l'évolution de l'agriculture est porté à la fois par les collectivités locales et par la profession agricole, mais autour d'objectifs qui restent différenciés au cours de la décennie étudiée.

Les projets des collectivités (projet d'Agglomération, projet de SCOT) intègrent l'enjeu d'orienter les productions et les pratiques agricoles. Le projet d'Agglomération (2003) qualifie de manière très différenciée l'impact économique, paysager et environnemental des productions et pratiques agricoles. Ce sont avant tout les activités du végétal spécialisé et les activités équine qui sont identifiées comme ayant une valeur pour le développement économique de l'Agglomération. L'élevage herbager, la viticulture et l'horticulture sont considérées comme des activités produisant des paysages à valoriser. Le projet pose aussi l'enjeu de développer l'agriculture biologique. Mais il pointe également des problèmes environnementaux associés à l'agriculture et des pratiques à contrecarrer : *« une tendance à la banalisation du paysage est à l'œuvre et les espaces agraires, dont le rôle est primordial dans la production du paysage, ont subi de profondes mutations comme l'arrachage de haies, l'agrandissement des parcelles, la standardisation des productions et du bâti agricole.(...) L'amélioration de la qualité des rejets est impérative : elle concerne les activités agricoles (diminution des rejets en azote, en nitrate, rejets des élevages...) »* (projet d'Agglomération, 2003). Sept ans plus tard, le projet de SCOT montre trois inflexions : une formulation très positive des enjeux associés à l'agriculture et l'absence de mention de problèmes environnementaux ; l'accent mis sur l'enjeu de préserver la biodiversité, et l'association exclusive de cet enjeu au maintien de pratiques d'élevage (maintien des prairies permanentes et du bocage)<sup>117</sup> ; une certaine dédifférenciation de la qualification de la valeur des productions et pratiques agricoles au regard des enjeux économiques et paysagers. L'enjeu du maintien d'une diversité d'activités agricoles pour l'économie angevine est plus présent, même si le pôle végétal constitue toujours un axe de développement majeur du projet ; certaines formes paysagères associées aux grandes cultures (paysages ouverts) apparaissent dans le panel des paysages à conforter. Notons en revanche que les paysages arboricoles ne sont jamais cités parmi ces paysages identitaires malgré l'impact paysager des vergers en entrée de ville.

En outre, cette qualification de la diversité professionnelle concerne peu les situations et trajectoires foncières. Pourtant, les élus communaux et intercommunaux portent eux aussi des

---

<sup>117</sup> Cet enjeu n'est pas explicitement associé à l'identification d'un problème de perte de biodiversité.

évaluations hétérogènes sur les processus fonciers agricoles à l'œuvre. La plupart observent une dynamique de restructuration des entreprises. Ils l'expliquent par les stratégies des agriculteurs cédants, par la dynamique d'agrandissement de grandes exploitations. Certains jugent ces dynamiques problématiques...

*« On a des exploitations qui font de l'élevage bêtes à viande et lait, qui sont encore très présentes mais dont on savait que la transmission était difficile. (...) On avait sur la commune des agriculteurs qui sont plutôt des entrepreneurs agricoles que des agriculteurs au sens propre du terme. C'est-à-dire plus il y a des hectares plus il y a de primes et plus il y a de primes, plus j'ai une emprise sur le territoire et ce que l'on voulait surtout éviter, c'est que les territoires soient transmis à des entrepreneurs agricoles d'autres secteurs, notamment des entrepreneurs des Vosges ou de la région Parisienne, qui font exploiter ici des terres, simplement pour capitaliser les primes. Ils avaient pour habitude de récupérer l'ensemble des terres. Alors qu'il faudrait installer des jeunes agriculteurs sur des surfaces restreintes, compte tenu du fait que l'on est en territoire périurbain, avec éventuellement des évolutions de production. Sur des territoires restreints on peut produire autrement et avoir une valorisation économique et une viabilité sur des territoires plus petits. » (Vice président de l'agglomération en charge du SCOT, 2008).*

... d'autres considèrent que c'est une évolution à encourager : *« Il va y avoir un problème de génération dans l'agriculture. Hélas avec des gens qui vont cesser, ce qui va permettre d'optimiser la taille de certaines exploitations. Le nombre d'exploitations va forcément diminuer et de nouvelles pratiques. (...) La polyculture, les fermes traditionnelles où il y avait quelques bêtes, C'est fini ça ! Enfin c'est en train de mourir. Ils vont forcément se spécialiser et se sera mieux comme ça »* (Vice président de l'agglomération en charge du développement économique, 2008).

Les options politiques affichées par ces différents acteurs sont donc assez divergentes. L'évolution des structures d'exploitation agricoles n'a pas été l'objet d'un travail politique de la part des élus de l'Agglomération. Aucune orientation n'a été adoptée officiellement à ce propos. Que ce soit pour la diversité des activités ou des structures d'exploitation, à ce stade du projet politique des collectivités, peu d'actions sont formalisées pour promouvoir ces orientations. Je reviendrai dans les parties suivantes sur la façon dont, en pratique, les documents politiques sont mobilisés dans l'élaboration de choix fonciers locaux. La principale action a consisté à enjoindre la Chambre d'Agriculture de s'organiser pour représenter la diversité des agricultures angevines. Cela s'est traduit en 2007 par l'établissement d'une convention de partenariat entre la Chambre d'Agriculture et l'Agglomération qui stipule : *« La Chambre d'agriculture de Maine et Loire a vocation à représenter les intérêts professionnels de l'agriculture dans toutes ses composantes. »*

Les documents d'orientation professionnels posent l'enjeu de préserver l'environnement et de maintenir une diversité d'activités agricoles sur le territoire. Pour autant, ces documents ne qualifient pas de manière précise la valeur des différentes activités agricoles au regard des enjeux environnementaux ou économiques. Ils n'opèrent pas explicitement de tri au sein des agricultures et ne formulent pas de projet différencié de soutien.

En revanche, ils se font plus précis et plus contraignants quand à l'orientation de l'évolution des structures d'exploitation. Rappelons en particulier deux orientations adoptées à travers le projet agricole départemental en 2006 :

- La priorité accordée par le Schéma départemental des structures de 2006 aux installations dont les candidats correspondent aux critères d'octroi des aides. Cette position favorise de fait les agriculteurs dans une logique « de production », qui plus que les autres ont une formation initiale agricole et s'installent précocement. Cette disposition n'est pas celle adoptée par la SAFER qui souligne et valorise l'ouverture de ses pratiques aux agriculteurs « *non issus du cénacle* » (directeur de la SAFER Maine Océan, observation de réunion 2007) : 60% des interventions pour des installations effectuées en 2005 et 2006 concernent des « hors-cadre » à l'échelle des 4 départements de la SAFER Maine-Océan. Cette orientation marque de fait une plus grande ouverture à des parcours proches de ceux des agriculteurs dans une logique « patrimoniale » et « de service et de main-d'œuvre », dont les parcours sont souvent marqués par des ruptures fortes et qui de fait accèdent plus souvent que les précédents à la terre par l'achat.
- La priorité accordée à l'agriculture à titre principal et aux agriculteurs considérés comme professionnels. Cette orientation est posée dans le schéma des structures en 2002 comme en 2006. Elle est reprise dans d'autres documents d'orientations écrits par la Chambre d'Agriculture. Le projet agricole du Pays Loire-Angers (2009) ne concerne par exemple que les agriculteurs « professionnels » (le terme est repris tout au long du document mais n'est pas défini). La Charte agriculture et urbanisme écrite à l'échelle du département en 2008 propose de différencier le droit de construire selon le type d'exploitant. L'agriculture à titre secondaire ou l'agriculture dite non-professionnelle sont pour partie exclues du droit de construire en zone A<sup>118</sup>. Ces orientations constituent une traduction politique des dynamiques sociales locales d'exclusion de fait des agriculteurs « de loisir » des réseaux et des organisations professionnelles locales.

Enfin, ce qui est intéressant à pointer c'est que les points de vue exprimés se fondent peu sur une connaissance étayée des dynamiques à l'œuvre. Que ce soit les élus ou les responsables professionnels, chacun est en prise directe et concrète avec les processus d'évolution de

---

<sup>118</sup> La charte régit la possibilité de construire en zone A, au-delà de ce que prévoit le code rural : « le logement de l'exploitant agricole est une des constructions qui peut être nécessaire à l'exercice de l'activité ». Les critères généraux qui permettent de déterminer si un projet d'habitation est lié ou non à l'activité agricole sont définis par le document d'urbanisme. Ils sont d'ordre général et les signataires de la charte ont convenu, en l'état actuel de la législation et des pratiques du Maine-et-Loire de les expliciter. Pour pouvoir construire, il faut que « l'exercice de l'activité agricole soit significatif et durable ». Derrière cette exigence, les signataires introduisent une définition restrictive de l'agriculture au regard du code rural : « une activité agricole exercée à titre exclusif ou principal (au moins 50% du revenu d'origine agricole) ; une surface minimum d'installation (SMI) pondérée mise en valeur ; un projet agricole inscrit dans la durée (une durée de 5 ans entre dans ce cadre). Exceptions possibles notamment pour : i) une activité exercée à titre exclusif ou principal par un jeune ne disposant pas encore d'une SMI, ii) une activité d'élevage durable exercée à titre secondaire sur au moins une SMI, iii) une activité dite « connexe » à l'agriculture sous réserve d'être exercée à titre exclusif ou principal et d'être liée à la présence d'animaux ». Notons l'exception accordée pour des activités d'élevage (ce qui correspond à l'activité la plus fréquente pour les agriculteurs de loisir).

l'agriculture à l'œuvre sur sa commune, son canton. Leur connaissance est pratique. En revanche, ils ne citent pas de données agrégées à l'échelle du territoire. Par exemple, l'observatoire de l'agriculture du Pays Loire Angers réalisé par la Chambre d'agriculture en 2008 n'est jamais cité par mes interlocuteurs élus que j'ai pourtant pour certains interrogés après cette date.

## Conclusion

Ainsi l'agriculture angevine, comme d'autres agricultures près des villes, est une agriculture diverse tant sur le plan des productions, des structures d'exploitation que des projets des agriculteurs (Gille 2002b). Ce que l'analyse des logiques d'agriculteurs montre, c'est que cette diversité résulte d'une forme d'adaptation des exploitations aux conditions de développement périurbaines, en particulier à la pression foncière. Christopher Bryant avait dès 1992 rendu compte de ces processus en détaillant la diversité des stratégies des agriculteurs périurbains sur la base d'une synthèse des travaux réalisés dans les Pays du Nord (Bryant et al. 1992). Comme lui, j'observe à la fois des logiques de développement des exploitations, qui passent soit par un agrandissement des surfaces, soit par le développement de productions plus intensives ou d'activités nouvelles, y compris commerciales, et des logiques de retrait de l'agriculture. Mes travaux et leur comparaison à ceux développés sur d'autres villes françaises (Soulard et al. 2009) permettent de préciser ces trois figures de l'agriculture périurbaine :

La logique d'agrandissement est souvent articulée avec des pratiques extensives ou la délégation des travaux culturels sur les terres reprises. De ce fait, des activités de services aux entreprises agricoles se développent. Les agriculteurs conçoivent alors assez souvent les terres supplémentaires comme une sorte d'assurance face au risque d'urbanisation de parcelles plus centrales pour leur exploitation. Nous assistons ainsi à un processus de mise en réserve individualisé par des agriculteurs, nous verrons que la mise en place de réserves foncières portées par des acteurs institutionnels pour la compensation des agriculteurs constitue une réponse nouvelle à l'enjeu de sécuriser les systèmes d'exploitation face au risque de perte de terres. Cette dynamique d'agrandissement renforce le manque de terres ressenti en contexte périurbain et rend l'installation sur des exploitations agricoles de taille comparable à celles observées dans le reste du département difficile. Dans la concurrence qui s'instaure pour accéder aux terres, les agriculteurs en place, qui ont de grandes exploitations ont plus de facilité à accéder au foncier. Comme d'autres auteurs le montrent, l'accès au foncier constitue ici une barrière à l'entrée dans le métier d'agriculteur (Vianey 2005b).

Pourtant, nous assistons à une diversification des agricultures périurbaines. De fait, nombre d'agriculteurs orientent leurs activités vers des productions, des circuits de commercialisation ou la fourniture de services nouveaux, en lien avec les avantages de localisation périurbaine. Cette diversification résulte peu de l'adaptation progressive des projets des agriculteurs en place. C'est au moment de l'installation que s'opère le renouvellement des activités agricoles. Ce sont souvent des enfants d'agriculteurs qui reprennent les fermes angevines, mais avec des projets revisités, après un début de carrière hors de l'agriculture. Plus que les précédents, ces agriculteurs

accèdent à la terre par l'achat. Si la population des agriculteurs tend à se diversifier, c'est donc moins par une rupture de la transmission familiale des exploitations que par une diversification des parcours professionnels et des projets agricoles de ces exploitants.

Enfin, ce que Christopher Bryant qualifie de logiques de retrait de l'activité agricole correspond à des réalités contrastées. Je préfère distinguer d'une part des dynamiques de cessation d'activités et d'autre part des logiques de résidentialisation des projets d'agriculteurs. Autour d'Angers, deux types d'activités sont particulièrement fragilisées par un contexte économique difficile et par des contraintes de voisinages : l'arboriculture et l'élevage de volailles. Certains producteurs cessent alors leurs activités ou les délocalisent. Par ailleurs, nous observons une articulation entre projet résidentiel et projet professionnel chez certains agriculteurs. En fin de carrière, cela se traduit par le maintien du jeune retraité sur le siège d'exploitation. De fait, ce processus tend à « retirer » les sièges d'exploitation et les terres qui les entourent d'un usage agricole professionnel pour l'avenir. Mais ils fondent alors un projet renouvelé de valorisation des terres par une pratique agricole de loisir ou par l'aménagement d'un espace naturel privatif. Ainsi, les nouveaux retraités agricoles adoptent des pratiques proches de celles de résidents qui acquièrent un « terrain » pour y développer des activités agricoles de loisir. Moins que d'un retrait, il s'agit ici du développement d'une forme d'agriculture non-professionnelle qui participe à la diversification des agricultures sur le territoire angevin.

Ces figures d'agriculteurs et les dynamiques professionnelles associées sont avant tout liées aux productions. La spatialisation spécifique des activités agricoles autour d'Angers peut induire une différenciation de l'importance locale de certaines dynamiques. Par exemple, seul l'Est de l'agglomération est concerné de manière notable par le développement de friches. Ce territoire subit en effet la disparition de l'arboriculture.

Deux dimensions d'analyse sont à retenir pour la suite de la thèse. D'abord, la façon dont cette diversité est intégrée aux orientations politiques locales. Ensuite, ce que ces dynamiques professionnelles posent comme enjeux pour la représentation de la profession dans le cadre des processus d'élaboration des modalités de gestion du foncier.

### ***La construction en cours d'orientations locales relatives à l'évolution de l'agriculture***

Les responsables locaux partagent une même vision de ce que recouvre l'agriculture : ce que j'ai qualifié d'agriculture de loisir ou associée à un projet résidentiel élargi en est exclu. Ainsi, les documents d'orientation, qu'ils émanent des collectivités locales ou des organisations professionnelles ne concernent que l'agriculture dite professionnelle. En revanche, les orientations posées par ces deux types d'institutions divergent sensiblement lorsqu'il s'agit de préciser la vision du soutien souhaitable au développement de l'agriculture. Alors que les projets des collectivités montrent la volonté de dire et de valoriser la diversité des agricultures, ceux de la profession se démarquent par la volonté de ne pas différencier les agricultures professionnelles. Cette tension est mise en discussion et aboutit à des inflexions notoires du projet des collectivités locales vers une moindre différenciation des fonctions des agricultures angevines.

## ***Une profession structurée en fonction de secteurs productifs, qui rend mal compte de certaines logiques foncières***

La diversité agricole angevine se traduit d'abord par l'exclusion d'une partie des agriculteurs de toute forme d'organisation : les agriculteurs « non-professionnels », qui pratiquent l'agriculture pour leur loisir ne sont jamais inscrits dans des groupes de dialogue locaux et sont exclus des organisations professionnelles. Ensuite, la profession est organisée par secteurs productifs. Tant les groupes de dialogue locaux que les formes instituées d'organisation sont distincts. Les éleveurs et cultivateurs sont bien représentés au sein du syndicalisme majoritaire (FDSEA) et de la Chambre d'Agriculture. Au sein du vaste secteur du végétal spécialisé, deux mouvements de structuration professionnelle coexistent : il s'agit d'une part du développement de structures de conseil et de représentation spécifiques de chaque type de production (arboriculture fruitière, horticulture, semences etc.) et d'autre part du développement d'une structure interprofessionnelle locale : le pôle de compétitivité du végétal spécialisé, associant acteurs de la production, de la recherche et du conseil, de la commercialisation.

Ces différents groupes professionnels ne traduisent pas pour autant une segmentation de la profession au sens d'Anselm Strauss. On observe plutôt une coprésence de groupes professionnels sectoriels cloisonnés. Ces groupes ne sont pas en concurrence. La concurrence entre producteurs existe bien sûr, elle est même vive autour des enjeux fonciers. Cependant elle s'exerce davantage au sein des groupes professionnels qu'entre eux. En particulier, les éleveurs se livrent une concurrence forte pour accéder à la terre, mais les trajectoires des producteurs du végétal spécialisé qui sont marquées par un faible développement foncier, ne les inquiètent pas.

Dans l'ensemble, les groupes professionnels sectoriels renvoient à des logiques foncières différenciées (l'agrandissement pour sécuriser l'activité productive est avant tout une logique de polyculteur-éleveur ; l'intensification par le développement d'activités de service et de main-d'œuvre est avant tout une logique portée par des producteurs des secteurs végétaux). Pourtant, chacun de ces groupes est aussi traversé par deux visions de la valeur de la terre : comme capital productif ou comme patrimoine privé. A ce stade de l'exposé des résultats, ces différentes conceptions semblent peu impacter la structuration professionnelle locale. Ces visions ne semblent d'ailleurs pas débattues entre agriculteurs. Je montrerai dans les parties suivantes, à partir de l'analyse plus détaillée des processus de mobilisation locaux et des processus institutionnels, qu'elles deviennent pourtant des critères à partir desquels les coalitions entre producteurs et les formes institutionnalisées d'organisation professionnelle tendent à se structurer.





## Chapitre 6. De la question de la consommation foncière à celle de l'intégration des enjeux agricoles dans les projets urbains

Ce chapitre traite de l'articulation entre dynamiques urbaines et agricoles. « *Une difficulté c'est qu'on va consommer de l'espace* » explique un élu angevin. La plupart de mes interlocuteurs ont souligné ce constat. La ville s'est développée au détriment des espaces agricoles. Ce phénomène se poursuivra. Si les études nationales relatives à la « consommation » d'espace agricole par l'urbanisation sont souvent citées : « *On perd l'équivalent d'un département d'espace agricole tous les 10 ans !* » (Elu chambre d'agriculture), les données locales relatives à l'artificialisation du sol le sont moins. Quoi qu'il en soit, mes interlocuteurs pointent la façon dont l'artificialisation perturbe l'agriculture. Les chargés de mission des organisations professionnelles soulignent parfois la diminution des surfaces agricoles comme un problème en tant que tel, ces surfaces sont alors envisagées comme des possibilités perdues d'installer de nouveaux agriculteurs ou d'en maintenir d'autres. Mais le plus souvent, ce sont les effets de l'urbanisation sur les structures d'exploitation restantes qui sont décriés. « *Notre politique d'Agglomération elle est aussi déstructurante par rapport à l'agriculture.* » (Elu d'une commune de l'agglomération). Les difficultés que rencontrent les agriculteurs peuvent faire suite à la perte de surfaces sur leurs exploitations. Quelle stratégie adopter alors : compenser ces pertes en cherchant de nouvelles terres ou bien faire évoluer ses activités sur des surfaces réduites ? Pour les agriculteurs qui souhaitent développer leur production comme pour ceux qui souhaitent compenser des pertes de surfaces, comment trouver de nouvelles terres ? Les collectivités qui expulsent les agriculteurs ne devraient-elles pas aider les agriculteurs dans cette recherche ? « *Pour les entreprises on les déplace, on s'intéresse à les recaser. On a eu besoin de notre terrain pour urbaniser, je n'ai pas pu en retrouver un autre ici* » (Agriculteur, réunion du groupe local). Enfin, autour d'Angers, cette quête de terres a amené certains exploitants à reprendre des parcelles éloignées de leur siège d'exploitation. Les structures tendent à se morceler. « *Il y a eu le remembrement à l'époque de nos parents. Les structures ont été assez bien remembrées. Mais maintenant on nous grignote aussi. Du coup, il y en a qui font 5 ou 6 communes pour exploiter. Même en pépinière, ils sont obligés de s'éparpiller* » (Agriculteur, réunion du groupe local). Ce morcellement est vécu comme une difficulté pour le travail, comme une perte de temps dans les déplacements, comme une perte d'efficacité des outils de production...

Face à cet ensemble de difficultés que j'ai pour partie développées dans le chapitre précédent, ce sixième chapitre vise à mieux qualifier d'une part les dynamiques urbaines locales et d'autre part la façon dont leurs incidences sur l'agriculture sont intégrées ou non à la définition des projets locaux. Comme pour les chapitres précédents, l'objet n'est pas ici d'analyser la production des orientations politiques locales, mais de les qualifier et de donner à voir leur spécification au regard des dynamiques territoriales. Je qualifierai dans la première partie de ce chapitre l'emprise de la ville sur les terres agricoles. J'adopterai ensuite une perspective diachronique pour

appréhender les perspectives de développement urbain à l'avenir. Il s'agira de comprendre la façon dont l'artificialisation s'inscrit dans un processus social et démographique de développement de la ville d'Angers. La troisième partie de ce chapitre me permettra de préciser la façon dont l'urbanisation s'exerce spatialement. En effet, l'artificialisation ne poserait pas tant de problèmes aux agriculteurs si elle se développait sur des terres peu convoitées. Or le problème, c'est bien que « *Ce sont les zones bonnes pour l'agriculture qui partent !* » (Agriculteur, groupe local). Ainsi, la localisation de l'urbanisation constitue un enjeu fort pour les agriculteurs. Ils revendiquent la prise en compte de la valeur agricole des terres dans les projets urbains. « *Je reviens à la valeur des terres. Ça paraît le bon sens. Il y a plein de cas où les meilleures terres sont parties à l'urbanisation (...) il faudrait commencer par là.* » (Agriculteur, groupe local). Faire le bilan des surfaces perdues par l'agriculture et de la localisation des terres artificialisées ne suffit pas à qualifier l'impact du développement urbain sur l'agriculture. De fait, les élus comme les agriculteurs soulignent que le mitage de l'espace amplifie les problèmes. La quatrième partie de ce chapitre précisera ce processus. Enfin, comme dans les chapitres précédents, je reviendrai sur la prise en compte de ces enjeux d'articulation du développement urbain et de l'agriculture dans les politiques locales dans la dernière partie du chapitre.

## **1. La ville consommatrice d'espaces agricoles... mythe ou réalité ?**

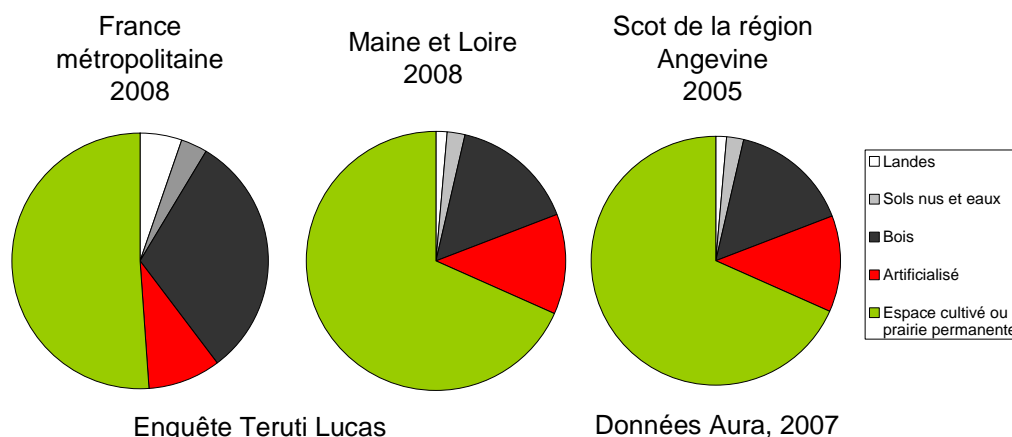
L'enjeu de la « consommation » d'espace agricole pour l'urbanisation est structurante du débat actuel entre profession agricole et pouvoirs publics relatif à l'aménagement du territoire, nous l'avons vu précédemment. Or, ce qui caractérise le Maine et Loire, c'est l'importance de l'occupation agricole de l'espace. Le développement des espaces urbains ne s'exerce pas ici au détriment de friches, de landes ou de garrigues, autrement dit au détriment d'espaces non productifs pour l'agriculture. L'artificialisation se fait au détriment de surfaces agricoles, et l'enjeu du développement de la ville se pose d'emblée comme un enjeu de concurrence foncière entre ville et agriculture.

### ***Un territoire sans espaces vacants***

Le Nord-Ouest de la France se caractérise par la rareté des landes et friches, par la faible importance des boisements. C'est également ce qui caractérise le Maine et Loire où plus de 80% du territoire est utilisé pour l'agriculture ou pour la ville. Le territoire du SCOT de la région angevine présente un profil assez similaire (figure 16) : bien sûr, l'espace urbanisé est sensiblement plus important au sein de l'aire urbaine (il représente 16% du territoire du SCOT contre 13% du territoire à l'échelle du Maine et Loire), mais le territoire reste pour l'essentiel un territoire agricole, où peu d'espaces sont « sans usage » : les landes et friches ne couvrent qu'un centième du territoire, les bois sont assez peu présents. Ainsi, le territoire ne présente pas d'espaces de reconquête pour l'agriculture ou pour la ville. Ici, les questions foncières relèvent nécessairement d'une concurrence pour l'accès à la terre, qui se solde par la réduction des

surfaces agricoles localement. Ce contexte est assez spécifique. Il se distingue de celui de villes du Sud-Est de la France comme de celui de certaines métropoles du Nord<sup>119</sup>.

**Figure 16. Comparaison des principaux usages du sol France / Maine et Loire / SCOT de la région angevine**



Données Teruti Lucas 2008 et Aura, 2007, réalisation B. Thareau.

En France, les terres urbanisées, les bois et les friches progressent. Sur la période 1992 – 2003, ce sont ainsi de l'ordre de 80 000 ha qui changent d'occupation (Levesque 2009). Ces espaces sont globalement enlevés à l'agriculture, même si les transferts réels entre catégories d'usage de l'espace relèvent de dynamiques complexes : les prairies diminuent au profit des cultures ; les cultures elles mêmes sont remplacées par des friches, des bois, ou des espaces bâtis ; les terres sans usage (landes, friches) se boisent ou s'artificialisent (Chakir et al. 2006; Dussol et al. 2003; Rabaud 2005). Autour d'Angers comme à l'échelle du département, les principaux transferts d'occupation du sol concernent l'artificialisation des prairies, et dans une moindre mesure des cultures annuelles et des peupleraies.

<sup>119</sup> En région Paca par exemple, le contexte foncier est marqué par un double processus : le développement des friches et des landes, sur des terres à faible potentiel agronomique (6 000 ha/an); et l'urbanisation des terres arables en vallée, là où le potentiel agronomique est le plus fort (1 500 ha/an) (Bertrand et al. 2005a). Françoise Jarrige observe qu'autour de Montpellier la pression foncière s'exerce de manière inégale, « on n'observe pas forcément un recul des terres agricoles dans les zones périurbaines » : il existe de larges réserves foncières dans les zones de Garrigue, tant pour l'urbanisation que pour une reconquête agricole. Cette reconquête de la garrigue près de Montpellier fait que globalement la SAU diminue moins dans les zones périurbaines étudiées que dans le reste du département. (Jarrige 2003).

Les espaces dits « sans usages » (friches, landes...) se sont développés dans le Sud de la France. Ils ont également cru autour de grandes villes comme Paris, Bordeaux, Nantes ou Marseille (Chakir et al. 2006). Ainsi, la communauté urbaine de Nantes a recensé 3700 ha de friches en 2009 sur son territoire (soit 13% du territoire de la communauté urbaine). De fait, autour de Nantes l'urbanisation s'accompagne d'un effort de la communauté urbaine pour accompagner la profession agricole dans la reconquête des friches. Même si globalement l'agriculture perd des terres, la possibilité d'une reconquête locale existe.

## ***Mais une artificialisation modérée sur le territoire du SCOT***

En France, l'urbanisation progresse et s'accélère : elle avait un rythme de 54 000 ha/an entre 1982 et 1992, et 61 000 ha/an entre 1992 et 2003 (Levesque 2009). Localement le phénomène d'artificialisation existe bien sûr, il est même assez soutenu en Maine et Loire. La diminution de l'espace agricole y est plus accentuée que sur le territoire français. Près d'1,3% du département a été artificialisé entre 1993 et 2004. Les bois se sont également développés, et in fine, ce sont plus de 20 000 ha de terres qui ont perdu leur vocation agricole (soit 2,8% de la surface départementale<sup>120</sup>) (figures 17 et 18).

Comment la ville d'Angers contribue-t-elle à ces processus ? Comment ces dynamiques foncières se traduisent-elles dans les environs d'Angers ?

La contribution de la ville d'Angers et de ses environs à cette dynamique d'artificialisation est modérée. De fait, entre 1996 et 2005, 1250 ha ont été artificialisés sur le territoire du SCOT<sup>121</sup>. Cela représente une artificialisation de 1,2% de ce territoire en 9 ans<sup>122</sup>. Ce rythme est un peu supérieur à celui observé pour l'ensemble du département, mais reste du même ordre de grandeur. Sur la période 1995-2004 en effet, 7500 ha, soit 1% des terres du département ont été artificialisées en Maine et Loire<sup>123</sup>.

Ainsi, on observe en Maine et Loire le même processus que pour le reste de la France tel que le souligne Marc Sauvez (Sauvez 2009) : l'artificialisation du territoire est peu liée aux dynamiques démographiques. Alors que le territoire du SCOT est un espace où la population croît rapidement, il s'artificialise finalement relativement peu. L'association trop fréquente du problème de perte de terres agricoles au seul développement des grandes villes constitue une simplification de la problématique foncière. En désignant l'emprise des grandes villes comme la cause principale, voire unique, des difficultés liées à la répartition de la terre agricole, tout se passe comme si les acteurs de ce monde agricole évitaient de poser d'autres enjeux pourtant bien réels comme ceux de la répartition des terres entre agriculteurs ou ceux de la consommation foncière des petites communes rurales dont les édiles sont socialement proches du monde agricole. Le terrain de cette thèse s'inscrit ainsi dans ce processus classique et la dynamique d'emprise foncière de l'agglomération angevine constitue un objet de mobilisation importante des professionnels agricoles.

---

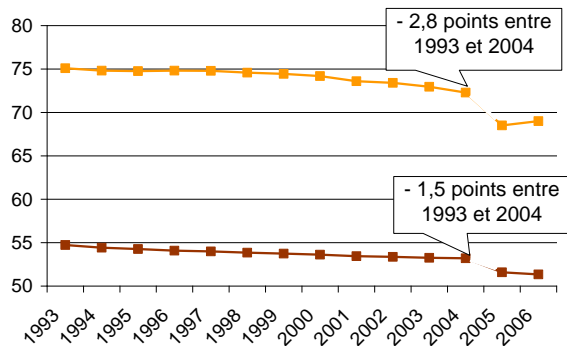
<sup>120</sup> Depuis le début des années 1990, l'enquête Teruti permet d'analyser l'occupation du sol et son évolution. Une autre enquête majeure est parfois mobilisée : Corine Land Cover (Naizot 2005). Les nomenclatures utilisées entre Corine Land Cover et Teruti sont sensiblement différentes, les dynamiques observées sont similaires. Notons que les nomenclatures utilisées pour l'enquête Teruti ont évolué en 2005 (l'enquête a été renommée Teruti-Lucas). Les données ne sont donc pas comparables avant et après cette date.

<sup>121</sup> Le territoire du SCOT représente 15% du département du Maine et Loire. Il rassemble trois intercommunalités et l'agglomération d'Angers. Les données relatives à l'artificialisation du territoire ont été produites par l'Agence d'urbanisme de la région angevine en 2007.

<sup>122</sup> Il est difficile de comparer des rythmes d'urbanisation tant les ratios obtenus dépendent de l'échelle territoriale sélectionnée et du niveau initial d'urbanisation de ces territoires.

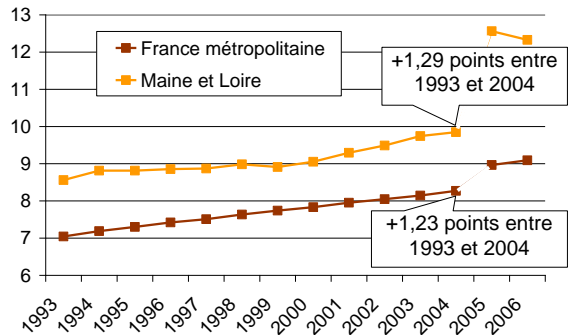
<sup>123</sup> Données Teruti.

**Figure 17. Evolution des surfaces agricoles entre 1993 et 2006 en Maine et Loire et en France.**



% des surfaces totales, Données Teruti et Teruti Lucas, réalisation B. Thareau.

**Figure 18. Evolution des surfaces artificielles entre 1993 et 2006 en Maine et Loire et en France.**



% des surfaces totales, Données Teruti et Teruti Lucas, réalisation B. Thareau.

## 2. Concentration des activités économiques et étalement de la population

Dans cette partie, je propose de rendre compte succinctement des principales dynamiques démographiques et économiques qui traversent l'aire urbaine angevine afin de mieux comprendre les dynamiques urbaines. Il s'agira in fine de se projeter dans un avenir proche et d'appréhender la façon dont ces dynamiques peuvent de se prolonger.

### *L'Étalement d'une population endogène*

L'Agglomération a connu une croissance de population de 24,5 % entre 1975 et 1999. Comme autour d'autres villes, cette croissance démographique a pris la forme d'un étalement urbain qui concerne un territoire toujours élargi. Entre 1999 et 2006, l'ensemble presque du département du Maine-et-Loire a vu sa population augmenter (Gicquaud et al. 2009).

Sur la période récente (1999-2006) la croissance de la population dans l'agglomération angevine est liée à un solde naturel excédentaire. En revanche, le solde migratoire est déficitaire. Si la ville d'Angers est attractive pour les jeunes adultes (20-29 ans), souvent des étudiants provenant du reste du département ou de départements limitrophes, l'agglomération voit partir nombre de familles avec enfants, recherchant des logements moins chers et plus adaptés à la situation familiale<sup>124</sup>. Cela impacte la production de logement. A l'échelle du SCOT, elle s'était fortement

<sup>124</sup> L'analyse de la démographie locale montre que les catégories des moins de 20 ans et des 30-59 ans ont un solde migratoire déficitaire sur la période 1990-1999. Sources : AURA, INSEE, 2005, Portrait d'Angers Loire Métropole, 63 pages.

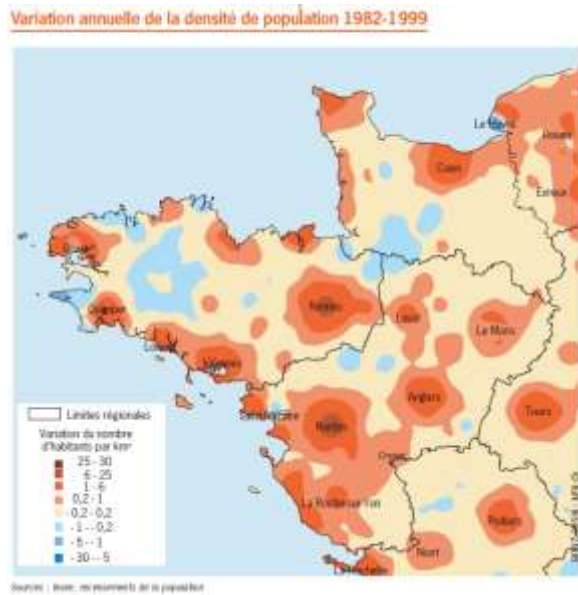
ralentie au cours des années 1990. Depuis 2002 la construction de logements augmente légèrement. Mais cette reprise concerne des communes assez éloignées d'Angers, parfois au delà du territoire du SCOT. Sur ces communes de deuxième voire de troisième couronne, ce sont essentiellement des pavillons qui sont construits. L'urbanisme y est peu dense et très consommateur d'espace. Cela corrobore les observations précédentes relatives à la consommation foncière périurbaine angevine.

Aujourd'hui Angers est une ville de 156 000 habitants<sup>125</sup>. L'Agglomération angevine regroupe 31 communes en 2009, elle a une population de l'ordre de 280 000 habitants pour une surface de 51 000 ha. La densité de la communauté d'agglomération de 550 hab/km<sup>2</sup> est assez banale : beaucoup d'intercommunalités urbaines ont des densités de plus de 800 hab/km<sup>2</sup> (Lille, Nancy, Grenoble, Bordeaux, Clermont-ferrand par exemple), alors que d'autres intercommunalités centrées sur des grandes villes ont au contraire des densités plus faibles (Rennes : 285 hab/km<sup>2</sup>, Le havre, Marseille, Brest...) (Sauvez 2009).

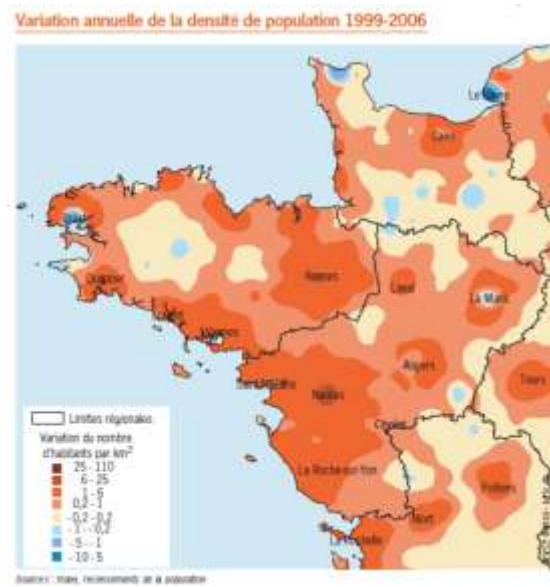
---

<sup>125</sup> INSEE, population au 1<sup>er</sup> janvier 2008. La densité de la ville est de l'ordre de 3500 hab/km<sup>2</sup>. Cela n'est ni une densité particulièrement forte : certaines villes de population comparable ont des densités de plus de 6000 hab/km<sup>2</sup> (Grenoble : 10 700 hab/km<sup>2</sup>, Nancy : 6 800 hab/km<sup>2</sup>, Lille : 6 200 hab/km<sup>2</sup>), ni une densité faible : des villes comme Brest ou Strasbourg ont des densités un peu inférieures (de 3 000 à 3 400 hab/km<sup>2</sup>).

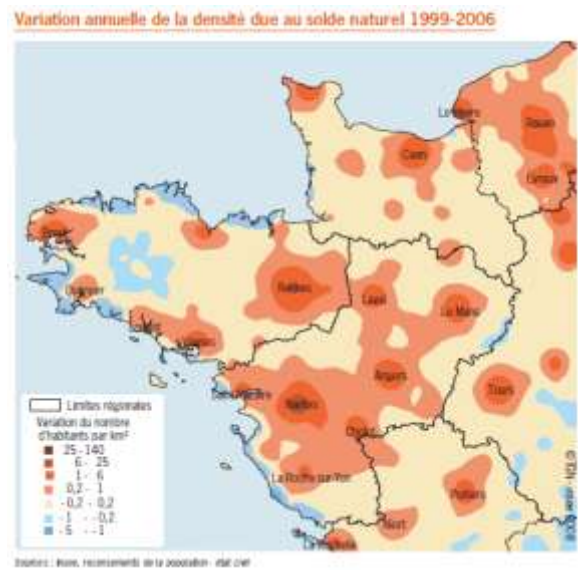
**Carte 9. Variation de la densité de population entre 1982 et 1999, (Gicquaud et al. 2009).**



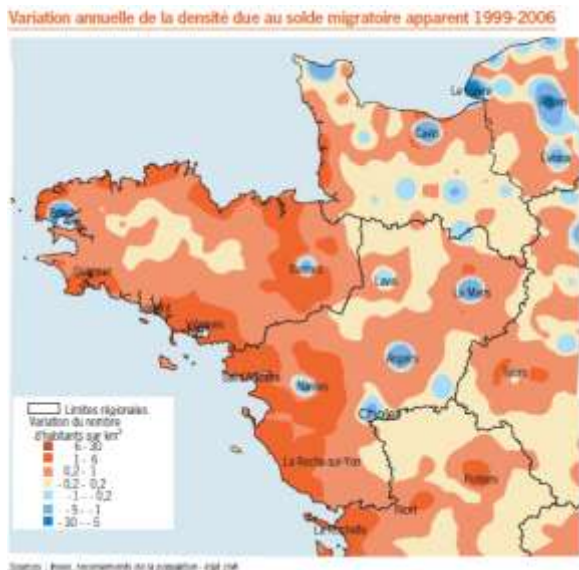
**Carte 10. Variation de la densité de population entre 1999 et 2006, (Gicquaud et al. 2009).**



**Carte 11. Variation de la densité de population due au solde naturel, 1999-2006, (Gicquaud et al. 2009).**



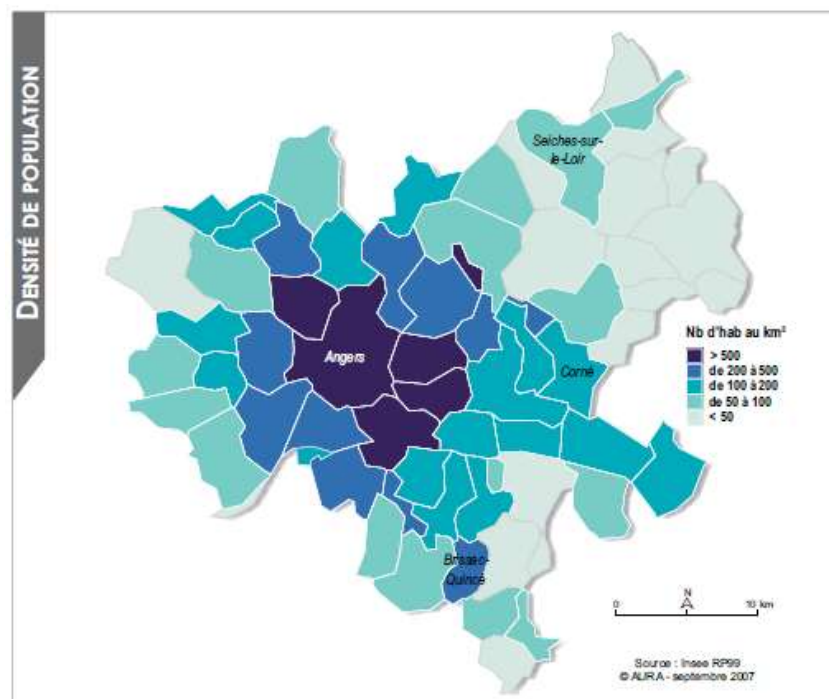
**Carte 12. Variation de la densité de population due au solde migratoire, 1999-2006, (Gicquaud et al. 2009).**





L'étalement urbain a abouti à un peuplement hétérogène du territoire de l'agglomération : les communes de l'Est sont plus densément peuplées que celles de l'Ouest. Cela tient à l'implantation historique d'activités demandeuses en main d'œuvre à l'Est d'Angers : l'industrie des ardoisières sur la commune de Trélazé, les activités horticoles sur les communes de Sainte-Gemmes-sur Loire et les Ponts-de-Cé<sup>126</sup>.

**Carte 13. Densité de population sur le territoire du SCOT en 1999, Source, Aura 2007<sup>127</sup>.**



Notons également que ce peuplement est socialement hétérogène. Les ménages les plus aisés se s'installent préférentiellement à l'Ouest de l'Agglomération (Humeau 2004).

### ***Concentration des emplois et développement des déplacements domicile travail***

L'activité économique de la région angevine est essentiellement une activité tertiaire (77% des emplois en 1999) : services aux particuliers ou aux entreprises, administration, éducation ou santé. Cette prééminence du secteur tertiaire tend à se renforcer entre 1990 et 1999 du fait de l'entrée en crise de l'industrie angevine. La politique économique est depuis marquée par l'ambition de développer des activités tertiaires, en particulier dans les secteurs du végétal spécialisé, de la santé et des biotechnologies, de l'électronique et des technologies de l'information, et de l'environnement (voir chapitre 3).

L'enjeu de développer ces activités est bien sûr relié à celui de maintenir voire développer l'emploi local. Le contexte économique est en effet marqué par une précarisation de l'emploi

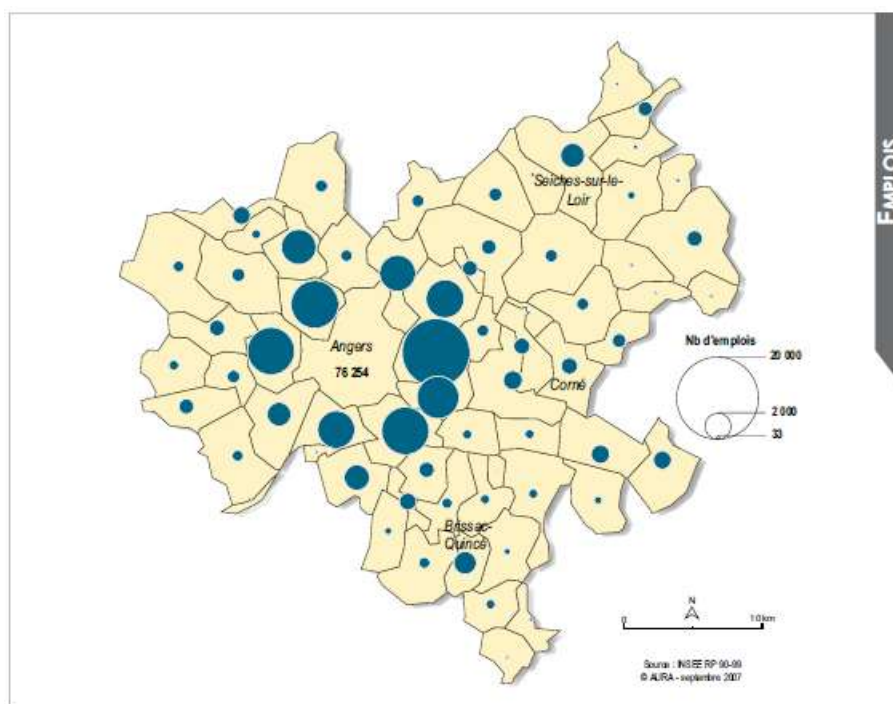
<sup>126</sup> AURA, SCOT du Pays Loire Angers, Etat initial de l'environnement, document provisoire, mai 2008.

<sup>127</sup> Les cartographies mobilisées sont issues de travaux portant pour certains sur l'agglomération (31 communes en 2009, et pour d'autres, dont cette carte, sur le territoire du SCOT : au territoire de l'agglomération Angers Loire Métropole viennent s'ajouter les territoires de trois communautés de commune à l'Est.

et une augmentation de l'emploi à temps partiel entre 1990 et 1999, par un taux de chômage plus important dans l'agglomération que sur le reste du département<sup>128</sup>. Dans ce contexte, l'agriculture est de fait une activité marginale sur le plan de l'emploi au sein de l'agglomération (elle représente 2% de l'emploi dans l'agglomération en 1999). Pour autant, la contribution de l'agriculture à l'emploi localisé dans la couronne rurale de l'agglomération n'est pas négligeable : l'agriculture y contribue à 16% de l'emploi total.

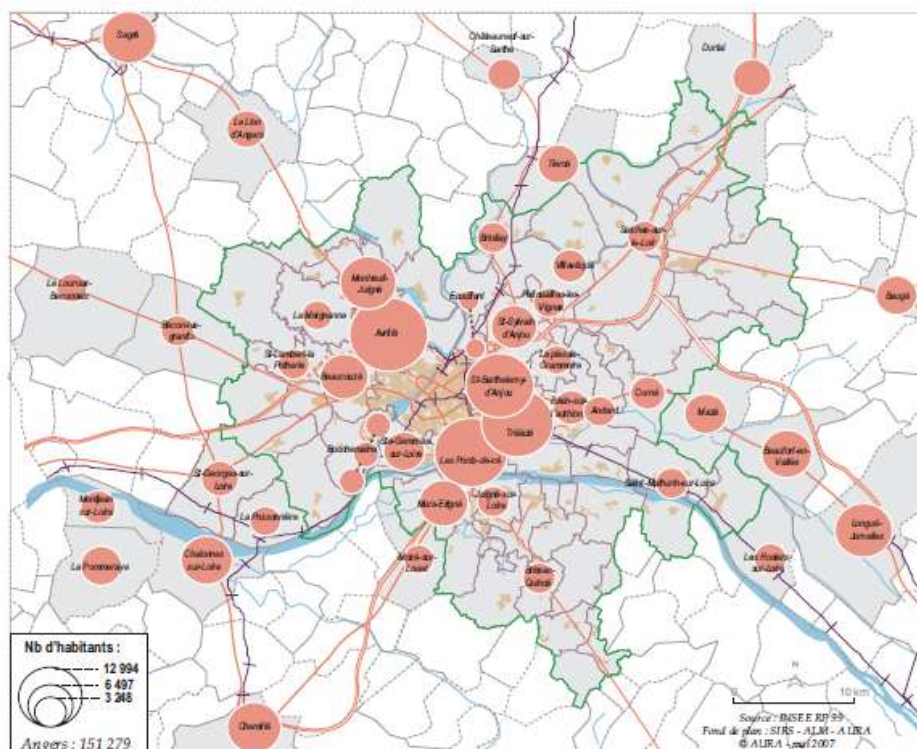
Angers et ses communes limitrophes concentrent ces emplois. Au début des années 2000, les localisations de l'habitat et de l'emploi restent très similaires. Mais elles tendent à poursuivre des dynamiques spatiales contraires. L'emploi tend à se concentrer dans le pôle urbain. L'habitat tend au contraire à s'étaler, en particulier pour certaines catégories de population, comme les familles avec enfants. Les déplacements domicile travail se développent donc au sein de l'agglomération.

**Carte 14. Emplois en 1999 à l'échelle du Pays Loire-Angers. Source : AURA, SCOT du Pays Loire Angers, Etat initial de l'environnement, mai 2008.**



<sup>128</sup> AURA, INSEE, 2005, Portrait d'Angers Loire Métropole, 63 pages.

**Carte 15. Population des communes de plus de 2000 habitants en 1999 à l'échelle du Pays Loire-Angers. Source : AURA, SCOT du Pays Loire Angers, Diagnostic, février 2008.**



Retenons donc que l'agglomération angevine se caractérise par une situation économique préoccupante avec un taux de chômage relativement élevé d'une part et par un certain dynamisme démographique, marqué cependant par le développement de l'habitat de plus en plus loin du centre urbain. Les élus angevins font ainsi face à un double enjeu : limiter le processus de déconnexion des lieux d'habitat (hors de l'agglomération) et des lieux de travail (en ville), la mobilité croissante des habitants étant perçue comme un problème ; et développer les activités économiques. Ainsi, la perspective la plus probable est celle d'une poursuite de la consommation foncière à proximité d'Angers : à la fois pour l'habitat et pour offrir des espaces de développement aux entreprises

Le débat local, nous allons le voir, ne porte pas sur l'opportunité de développer l'habitat et les activités économiques. Ce qui est discuté au cours des années 2000, ce sont les formes que doit prendre cette urbanisation : la densité et la localisation du développement urbain à venir. Or cette localisation doit intégrer des contraintes territoriales et s'articuler avec l'occupation agricole de l'espace.

### **3. L'urbanisation se développe dans un contexte territorial contraint**

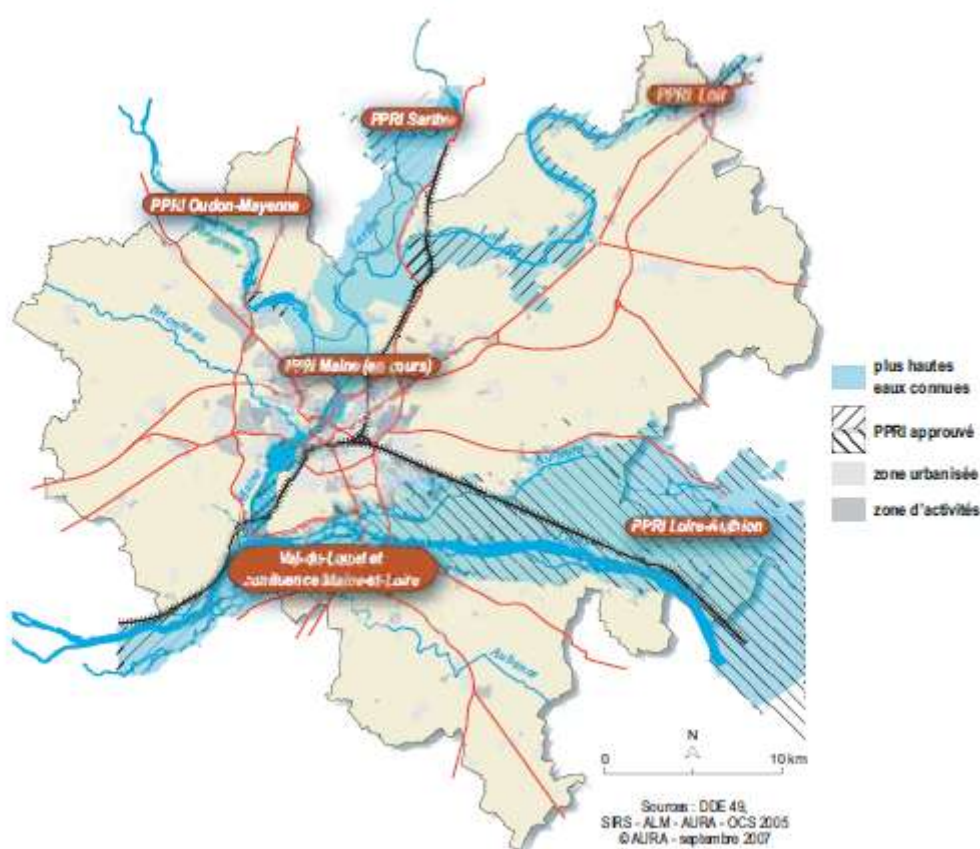
L'artificialisation ne poserait pas tant de problèmes aux agriculteurs si elle se développait sur des terres peu convoitées. Or le problème, c'est bien que « *Ce sont les zones bonnes pour l'agriculture qui partent !* » (Agriculteur, groupe local). Ainsi, la localisation de l'urbanisation

constitue un enjeu fort pour les agriculteurs. Comment le développement de la ville impacte-t-il les espaces agricoles des environs d'Angers ?

### ***Une urbanisation limitée par des contraintes naturelles.***

Angers se situe à la confluence de quatre cours d'eau majeurs : la Sarthe, le Loir, la Mayenne et la Maine. Ces cours d'eau séparent le territoire en secteurs dont les caractéristiques naturelles se différencient tant sur le plan de la géologie, de l'occupation des sols, de la faune et de la flore. Ils irriguent et inondent ce territoire. Ces caractéristiques conditionnent tant les possibilités de développement de la ville que celles de l'agriculture.

**Carte 16. Zones inondables et PPRI. Source : Aura, SCOT du Pays Loire Angers, Etat initial de l'environnement, mai 2008.**



22% du territoire du SCOT de la région angevine est potentiellement inondable (carte 16). L'urbanisation se trouve de ce fait restreinte voire impossible sur certains secteurs, en particulier dans les basses vallées angevines au Nord d'Angers et dans le val d'Audion à l'Est. Une politique de prévention des risques a été mise en place depuis 2000 à travers les plans de prévention des risques inondation. Ainsi les risques inondation modèlent les liens entre ville et agriculture selon deux dimensions :

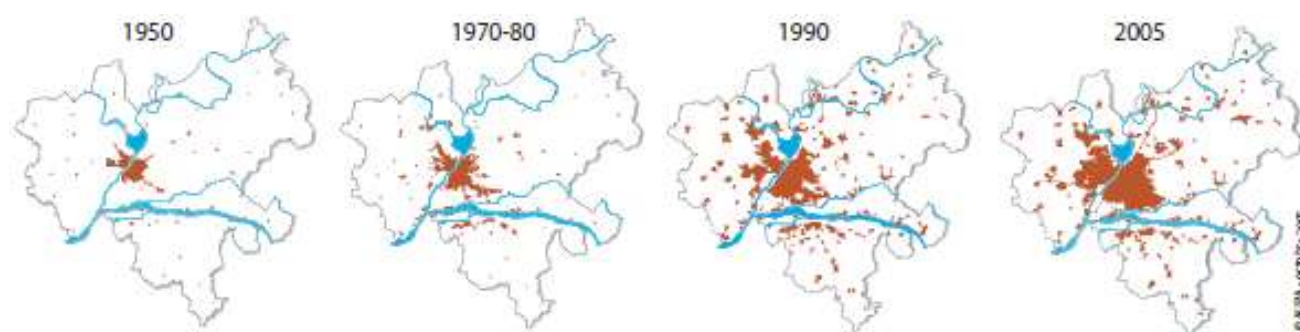
- Ils tendent à préserver certains espaces de l'urbanisation. De fait l'occupation de ces espaces par l'agriculture se trouve confortée,
- L'agriculture se trouve également investie d'une fonction de prévention des crues, qui se traduit par la légitimation par l'Etat de mesures favorisant certaines pratiques agricoles comme la plantation de haies.



## ***Un processus d'urbanisation différencié spatialement***

L'extension urbaine a été plus précoce et plus importante à l'Est de l'agglomération (carte 17). Elle concerne aujourd'hui un territoire étendu. Pourtant certains espaces sont épargnés. Il s'agit bien sûr des zones inondables dont la constructibilité est restreinte : les basses vallées angevines et la vallée de la Loire apparaissent ainsi comme une enclave d'espaces agricoles au sein de la zone urbaine. Il s'agit également d'espaces considérés dès les années 1990 comme des coupures vertes à préserver. C'est le cas de l'Est d'Angers où l'avancée de la ville se heurte à un front non-urbain ; c'est le cas à l'Ouest où un mince corridor continue de séparer la zone agglomérée du bourg d'Avrillé. Il s'agit enfin d'espaces occupés par une agriculture qui résiste à l'avancée de la ville. C'est le cas d'un petit territoire encastré entre la Maine, la Loire et la ville d'Angers sur la commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire. Les habitants le nomment le triangle vert. C'est une zone occupée depuis le milieu du 20<sup>ème</sup> siècle par des horticulteurs qui, nous le verrons, cherchent à résister au développement de la ville d'Angers sur leurs terres. Pourtant aujourd'hui, le projet d'agglomération n'identifie pas d'enjeu de préserver cet espace de l'urbanisation (carte 19).

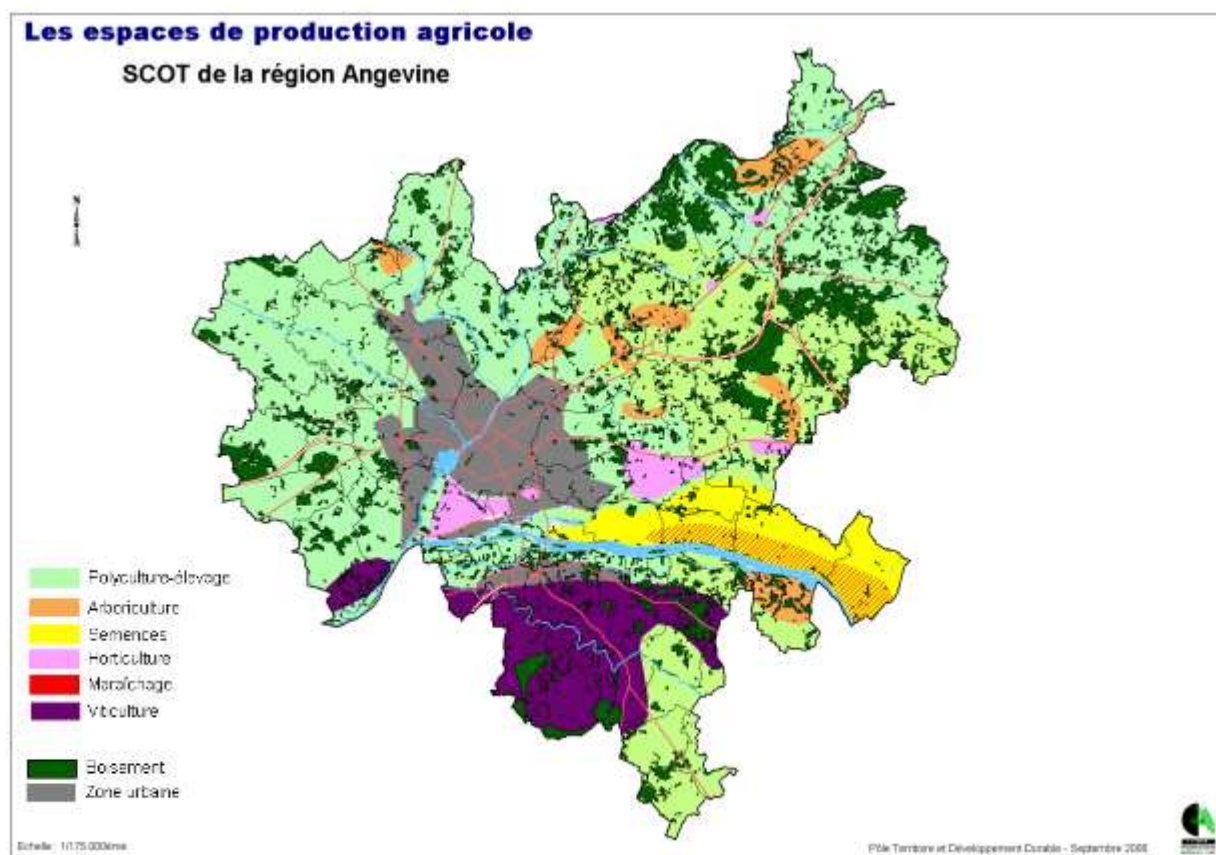
**Carte 17. Evolution de l'artificialisation sur le territoire du SCOT de la région angevine. Source : Aura, SCOT du Pays Loire Angers, Etat initial de l'environnement, mai 2008.**



## ***L'impact de l'urbanisation sur l'agriculture est différencié selon les territoires***

Les enjeux de consommation d'espace se posent de manière différenciée sur le territoire de l'Agglomération angevine. Cette différenciation tient d'une part à l'histoire du développement de la ville. Elle tient aussi aux contextes naturels et agricole locaux. De fait, si les effets de l'urbanisation sur l'agriculture sont variés, c'est aussi parce que l'agriculture elle-même connaît des visages différents autour de la ville d'Angers (carte 18).

**Carte 18. Localisation des productions agricoles sur le territoire du SCOT de la région angevine. Source : Chambre d'agriculture, 2008.**



L'observation des productions agricoles environnant Angers fait apparaître trois types d'espaces agricoles, sur lesquels les effets des processus urbains sont différenciés :

***L'Ouest et le Nord de l'Agglomération*** sont des territoires dits de « polyculture élevage ». De fait, les exploitations laitières y sont nombreuses. Des élevages allaitants sont également présents. Les éleveurs, classiquement, ont un peu de cultures céréalières de vente en complément de leur activité d'élevage principale. Les prairies du Nord d'Angers sont inondables. De ce fait elles sont souvent exploitées pour la production de foin par des éleveurs de l'Ouest ou de l'Est.

A l'Ouest, le développement urbain a été plus récent, et le projet d'Agglomération envisage de le poursuivre en localisant deux polarités sur ce territoire d'élevage. Les éleveurs connaissent des difficultés de déplacement du fait du développement des infrastructures routières et craignent que ces contraintes s'accroissent à l'avenir. De fait, beaucoup d'entre eux exploitent des prairies dans les basses vallées angevines, et sont donc amenés à parcourir de relativement longues distances.

Bien qu'au Nord d'Angers la plupart des terres agricoles soient inondables, les enjeux d'urbanisation sont présents. L'urbanisation, même faible pose des difficultés accrues aux agriculteurs dans la mesure où les terres sèches sont à la fois essentielles pour le maintien des sièges d'exploitation et pour le développement des communes.

***Au Sud de l'Agglomération***, s'étendent les vignobles de Savennières et de l'Aubance. A proximité immédiate d'Angers, trois communes concentrent les productions horticoles : Sainte-Gemmes-sur-Loire, les Ponts-de-Cé et Saint-Barthélémy-d'Anjou. Ce territoire est marqué par un engagement ancien des producteurs, viticulteurs et horticulteurs, contre les projets d'aménagement urbain (localisation d'une zone d'activité, tracés routiers). De fait, le développement urbain est limité vers le Sud de l'Agglomération.

Enfin, ***l'Est de l'Agglomération*** est un territoire plus diversifié sur le plan des productions agricoles : arboriculture fruitière, élevage, horticulture et grandes cultures s'y côtoient. C'est une zone dense où le développement urbain est ancien. Aujourd'hui, les difficultés principales concernent le maintien d'activités arboricoles qui traversent à la fois une crise économique et des difficultés pratiques à exercer dans le voisinage urbain.

Ainsi le développement des zones urbaines semble se localiser sur des espaces où les contraintes naturelles sont faibles et en fonction d'une forme de résistance ou non de la profession agricole locale. Pour autant, on ne peut résumer le processus urbain au développement de l'emprise foncière urbaine sur des zones clairement délimitées. Le développement de l'habitat en campagne est un phénomène qui accompagne le développement urbain angevin et pose des difficultés spécifiques. Ce processus est peu qualifié, je l'aborderai donc dans la partie suivante à partir des points de vue des agriculteurs périurbains : comment le développement de la ville, dans ses différentes composantes, impacte-t-il les agricultures angevines ?

#### **4. Mitage et voisinages : facteurs d'exclusion de certaines activités agricoles**

Le mitage est un processus fréquemment évoqué comme une difficulté par les élus locaux comme par les agents des organisations professionnelles agricoles. Ce que les acteurs locaux nomment mitage correspond en général au développement de l'habitat au sein de zones agricoles. Tant que cet habitat correspond au logement des agriculteurs, le phénomène ne pose pas de problème. En revanche, si ces maisons sont occupées par des tiers, le mitage devient une difficulté... En fait, j'observe que les façons de poser le problème du mitage, ou plus généralement de la mixité de l'occupation de l'espace diffèrent selon les acteurs.

##### ***Du point de vue des élus : le mitage comme problème, la mixité sociale comme enjeu***

La plupart des élus que j'ai rencontrés considèrent le mitage comme une difficulté. Pour plusieurs raisons principales. Le développement de l'habitat des agriculteurs dans les zones agricoles puis la reprise de ces maisons par des tiers constitue une forme de contournement des politiques d'urbanisme. Par ailleurs, les élus se placent parfois du point de vue de l'agriculture pour décrier les difficultés que pose la présence de tiers à proximité des exploitations : limitation des possibilités de traitement pour les vergers en particulier.

*« Pour moi la plus grande difficulté, on lutte dans le cadre de nos documents, c'est le mitage et aujourd'hui on voit des nouveaux agriculteurs qui arrivent, les anciens*

*agriculteurs restent dans leurs locaux, les nouveaux agriculteurs arrivent sur les terres. Comme ce sont des jeunes agriculteurs qui ne sont pas les fils de ces agriculteurs, ils arrivent de l'extérieur, les autres restent dans leur maison et ils vendent leurs terres, ou ils les louent à quelqu'un d'extérieur. A un moment ou un autre, lui il veut s'installer et comme les textes leurs permettent un temps qu'exploitant de construire et bien personne ne se gêne, on construit. Ça c'est un problème.» (élu, commune du Nord de l'Agglomération)*

Pourtant, d'autres valorisent cette proximité spatiale et sociale entre agriculteurs et résidents. C'est le cas en particulier de l'élu de l'Agglomération qui a pris la responsabilité de l'agriculture périurbaine en 2008 :

*« Et à travers les autres espaces qui vont être soumis au développement urbain, la possibilité d'inscrire au cœur du développement urbain des zones d'agriculture spécialisée, de production en circuit court vis-à-vis éventuellement des urbains. (...) Il me semble que du côté de Villevêque, il doit y avoir des secteurs de production de petits fruits qui sont en plein milieu de l'urbanisme, ça ne pose pas de problème. Cette agriculture de petits fruits à haute valeur ajoutée où on produit des petits fruits, on vend la confiture etc c'est des secteurs qu'on peut identifier dans le milieu urbain sans aucun problème. »*

### ***Points de vue d'agriculteurs : des difficultés différenciées selon les productions***

Les producteurs que nous avons rencontrés<sup>129</sup> expriment des difficultés liées à la pratique de leurs activités. Certaines sont liées au développement du nombre de voisins, que ce soit du fait du mitage ou de la construction de lotissements à proximité des exploitations. Elles concernent parfois la difficulté à articuler des usages différenciés de l'espace agricole environnant : augmentation du risque de conflit relatif aux pratiques agricoles, intrusion de promeneurs sur les exploitations. D'autres concernent les effets de la structuration spatiale de l'habitat et de l'agriculture sur la possibilité d'exploiter.

#### **Les risques de conflit**

En effet, le développement du nombre de voisins des agriculteurs - que ce soit du fait du mitage ou de la construction de lotissements à proximité des exploitations - multiplie les risques de conflit. Les producteurs se situent rarement dans un registre affectif : le problème ne réside pas dans leur capacité à vivre des relations conflictuelles. Ces conflits rendent plus vulnérables le développement voire le maintien de leurs activités.

Les arboriculteurs y sont particulièrement sensibles. Leur crainte provient du fait qu'ils ne respectent pas l'ensemble des normes qui s'appliquent à leurs activités. De ce fait, tout conflit risque de se conclure par un arrêt de leurs activités. Un arboriculteur explique :

*« Par rapport au métier de la pomme, j'ai toujours l'impression d'avoir 10 ans de retard. Aujourd'hui il faut une variété résistante tavelure etc. si on veut appliquer toutes ces réglementations, il faut de nouveaux produits. Il va falloir 10 ans pour avoir tout le verger*

---

<sup>129</sup> Les résultats suivant sont issus à la fois d'entretiens individuels (2007) et de l'observation de groupes de travail d'agriculteurs (2008).



*avec cette variété adaptée. On aura toujours du retard. » Un autre renchérit : « Moi je ne peux pas appliquer la nouvelle législation : le délai de rentrée (dans une parcelle après le dernier traitement). La crainte c'est que mes voisins l'apprennent » Etre arboriculteur près de la ville apparaît pour beaucoup impossible à terme : « Des problèmes avec les voisins j'en ai, j'en ai eu beaucoup. Ceux qui avaient des piscines se plaignaient en particulier : un jour que je traitais il y avait du vent, ça aurait été chez eux. Résultat, à la fin j'ai arraché des vergers. Si on veut continuer l'activité, qu'est ce qu'on fait ? on peut délocaliser » (Arboriculteur) « Moi, je vais avoir 6000 habitants au raz du verger. Ne pas traiter en direction du voisinage c'est impossible à réaliser ! Des exploitations comme la mienne vont disparaître. » (Arboriculteur)<sup>130</sup>.*

### **La limitation des pratiques d'élevage : le besoin d'épandre**

Les principales difficultés rencontrées par les éleveurs angevins concernent les aviculteurs. Ils font part de la difficulté qu'ils ont à concevoir leurs plans d'épandage. La proximité de maisons d'habitation limite la possibilité d'épandre et contraint de ce fait l'activité. Au-delà de cette difficulté principale, certains soulignent les désagréments de leurs activités pour leurs voisins (mouches, odeurs). Mais ces nuisances ne se traduisent pas par l'émergence de conflit.

Les éleveurs bovins, plus nombreux localement, sont plus rarement concernés par ce genre de difficultés. L'un d'entre eux explique cependant que dans le cadre de la construction d'un nouveau bâtiment d'élevage, l'opposition du voisinage dans le cadre de l'enquête publique a constitué une menace pour le développement de sa structure :

*« Les conditions de travail, c'est peut-être plus tout ce qui est environnemental, maintenant. Les zones de non traitement, les zones d'épandage de lisier... le bruit, parce que, un peu tout le monde... Encore que le bruit, on arrive parce que les chantiers, maintenant, ça dure très peu de temps, le matériel est quand même performant. Un problème important, c'est la route, parce que ça circule... il y a des risques avec la route. On est relativement en règle, nous, mais il suffit qu'il y ait un clignotant qui ne marche pas ... on a la hantise de prendre la route parce que ça roule à toute vitesse. Autrement, l'environnement, il n'est pas... Enfin nous, jusqu'au jour d'aujourd'hui, on n'a pas eu de souci avec les voisins. A part quand on a fait la mise aux normes. On a eu une enquête publique. Plus personne ne nous parlait.*

*Animateur : quel était le problème ?*

*Eleveur : le paysage... à un moment j'ai eu envie de prendre mon vélo et de photographier tous les cabanons en taule. On va quand même pas faire des choses comme ça (le projet était mieux que ce qu'on voit dans certains jardins) » (Polyculteur-éleveur au Plessis-Grammoire, groupe de travail d'agriculteurs de l'Est angevin)*

### **L'intrusion de promeneurs sur les exploitations**

Cela constitue également une gêne largement décrite par les différents types d'agriculteurs. L'augmentation de la population et le désir des gens de se promener font qu'ils fréquentent de plus en plus l'espace rural : les chemins ruraux empruntés par les agriculteurs, les cours de ferme, les serres ... tout cet espace devient un lieu de promenade.

---

<sup>130</sup> Propos recueillis dans le cadre des réunions du groupe de travail d'agriculteurs de l'Est d'Angers.

*« Eleveur A : c'est des petites routes. Comme les villes s'agrandissent, les gens se déplacent de plus en plus sur ces routes et ces chemins. On voit des 4x4. Ils se rangent pas. »*

*Animateur : Ils vous coincent ?*

*Eleveur A : ils viennent se balader.*

*Eleveur B : les motos tout terrain, tu les vois débarquer dans la cour. » (Groupe de travail d'agriculteurs de l'Est angevin)*

### **L'enclavement de certaines exploitations dans des « poches »**

Des espaces entourés de routes ou d'habitations. Cela constitue une préoccupation pour les éleveurs comme pour certains arboriculteurs. L'isolement des agriculteurs et le sentiment de déprise de l'agriculture sur ces espaces sont renforcés par la présence de friches ou de parcelles accueillant des chevaux. Outre la démotivation qui peut advenir pour ces agriculteurs, la principale difficulté pour les éleveurs réside dans l'impossibilité de coopérer avec leurs pairs, que ce soit par l'entraide ou par la participation à des CUMA.

*« Là il y a une poche : il y a moi, mon voisin, un éleveur de chevaux, et il y a Y, pour moi on est trois qui font de la production, pour vendre la production pour alimenter les usines si on veut, après il y en a trois plus loin, trois arboriculteurs. (...) Entre il y a un gros trou, des terrains en friche. Ça fait donc une autre poche. Il y a avait trois arboriculteurs mais il y en a deux qui ont arrêté et puis après il y a la frange à la limite du Plessis Grammoire où il y a encore une société arboricole qui sera expropriée sans doute. » (Agriculteur sur Saint Sylvain d'Anjou)*

*« Eleveur A : Surtout en polyculture élevage car on a des besoins d'entraide. Un secteur où un éleveur est tout seul, il arrête. »*

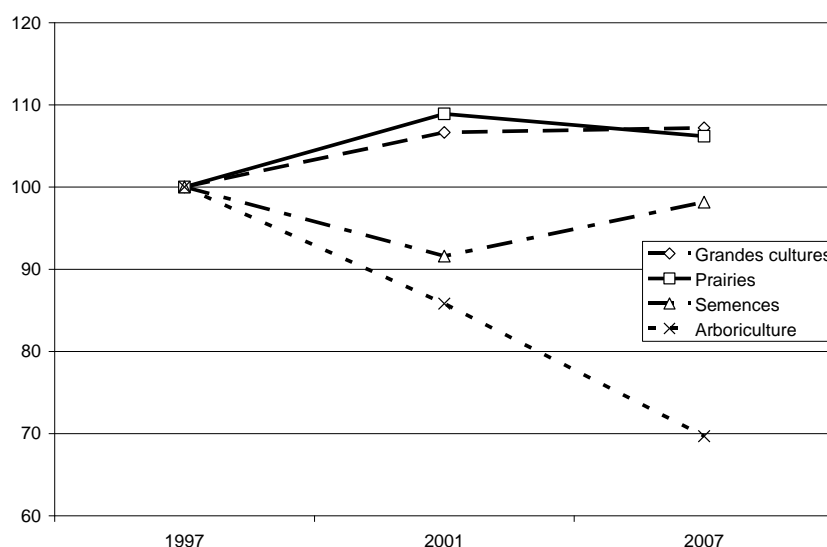
*Arboriculteur : je vois mon frère. Les éleveurs perdent la motivation.*

*Eleveur B : c'est net à Villevêque. Il n'y a plus que deux agriculteurs. » (Groupe de travail d'agriculteurs de l'Est angevin)*

### ***Arboriculture et élevage de volailles : des activités en recul***

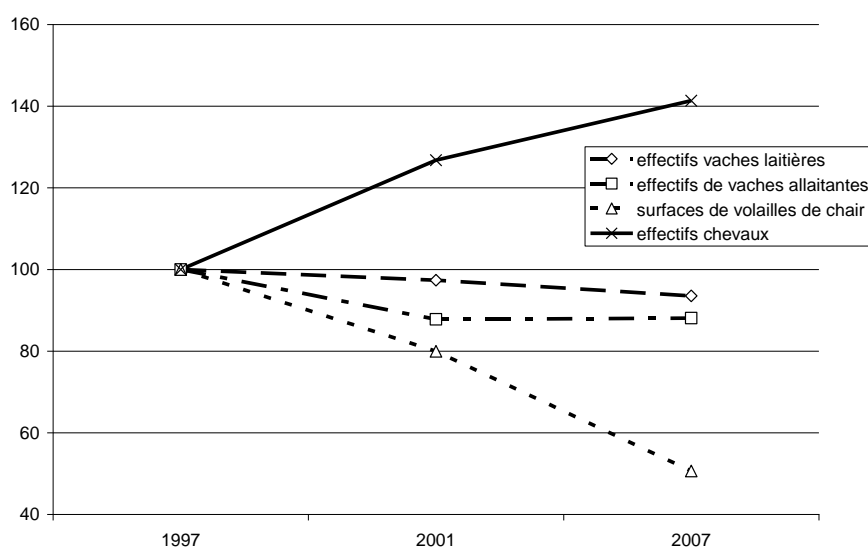
Pour ces deux activités, la proximité de l'habitat limite la possibilité de mettre en œuvre les pratiques culturelles habituelles : limitation des zones de traitement et des zones d'épandage. De fait, ces deux productions connaissent un recul marqué depuis 1997 sur le territoire du Pays Loire-Angers (figures 19 et 20), et en particulier à l'Est de l'agglomération.

**Figure 19. Evolution des surfaces des principales productions végétales sur le territoire du Pays Loire-Angers<sup>131</sup>.**



Base 100 1997, données CA49 2008, réalisation B. Thareau

**Figure 20. Evolution des effectifs animaux des principales productions animales sur le territoire du Pays Loire-Angers<sup>132</sup>.**



Base 100 1997, données CA49 2008, réalisation B. Thareau

Cette décroissance des activités arboricoles et avicoles ne peut pas seulement s'expliquer par les difficultés spécifiques à travailler localement. Ce sont par ailleurs des filières qui ont connu des difficultés économiques majeures et qui déclinent également à l'échelle du département. Mais dans le contexte périurbain, les difficultés de voisinages tendent à renforcer une dynamique de déprise de ces activités. C'est particulièrement vrai pour la

<sup>131</sup> Les surfaces totales sur l'agglomération des principales productions végétales représentées sur cette figure en 2007 sont les suivantes : grandes cultures : 7300 ha, Prairies : 11300 ha, arboriculture : 782 ha, semences : 313 ha.

<sup>132</sup> Les effectifs d'exploitations concernées par ces élevages sur le Pays Loire-Angers en 2007 sont les suivants : Vaches allaitantes : 206, vaches laitières : 172, chevaux : 100, Volailles : absence de donnée.

production de volailles dont la décroissance est accélérée à l'échelle du Pays, ça l'est moins pour l'arboriculture qui résiste un peu mieux près d'Angers que sur le reste du département<sup>133</sup>. Les arboriculteurs trouvent probablement à proximité d'Angers, à travers le développement de circuits commerciaux directs, des moyens pour résister à la crise économique que traverse le secteur.

### ***Le mitage, un processus peu documenté.***

Si la caractérisation des difficultés liées au mitage ou au développement de voisinages agriculteurs – urbains est aisée, la qualification de l'origine et de l'ampleur du processus de mitage est plus difficile. Ce processus est particulièrement peu documenté localement. Il n'existe pas d'étude locale permettant de qualifier précisément ce phénomène. Jean Marly et Serge Bonnefoy soulignent d'ailleurs que l'urbanisation dispersée constitue en France la première forme de construction de maisons, et que malgré l'enjeu de mieux connaître et maîtriser ce processus, il reste relativement « invisible » (Marly et al. 2010).

Les agriculteurs soulignent le rôle des élus et des nouveaux résidents dans le développement de cet habitat :

*« Agriculteur A : Tu disais le mitage. Le foncier est de plus en plus parcellisé. Il y a d'abord le jardin, puis la caravane (...) c'est le problème de l'accès du foncier.*

*Agriculteur B : oui. Sur les caravanes, on voit bien la difficulté à faire respecter les zones A. Par exemple dans les terrains à Manouches, les maires sont incapables de les faire respecter. » (Groupe local)*

Un élu souligne à l'opposé le rôle des agriculteurs dans le développement de l'habitat en campagne : *« Pour moi la plus grande difficulté c'est le mitage : aujourd'hui on voit des nouveaux agriculteurs qui arrivent sur les terres, les anciens agriculteurs restent dans leurs locaux. A un moment ou un autre, le nouveau il veut s'installer et comme les textes leurs permettent en tant qu'exploitant de construire et bien personne ne se gêne, on construit. Ça c'est un problème. » (Vice président de l'Agglomération en charge de l'agriculture, 2007)*

## **5. Mettre en œuvre l'urbanisation de manière à préserver l'agriculture : revendication professionnelle et évolution des orientations politiques locales**

### ***Jusqu'en 2005 : les politiques des collectivités sont centrées sur l'enjeu de structurer le développement urbain***

Le projet d'Agglomération en 2003 a été l'occasion d'un débat local parfois difficile pour élaborer une vision locale du développement futur du territoire angevin. Trois enjeux principaux étaient en tension :

---

<sup>133</sup> Les surfaces des bâtiments de production de volailles décroissent de 30% sur le département entre 1997 et 2007 et de 49% sur le Pays ; les surfaces arboricoles décroissent de 36% sur le département contre 30% sur le Pays.

## **Réduire la déconnexion entre les lieux de travail au centre de l'agglomération et les lieux d'habitat en périphérie**

La scission croissante entre lieux de travail et lieux d'habitat est considérée comme un problème dans les documents d'orientation des collectivités locales : « *Ce développement du centre vers la périphérie s'accompagne aussi d'une déconnexion croissante entre la localisation de l'emploi (essentiellement dans le cœur de l'agglomération) et des grands équipements et services et la localisation résidentielle. Cela entraîne des déplacements quotidiens de plus en plus longs et coûteux (intensification des trafics routiers, notamment sur les D775, D748 et D347), entre domicile et lieu de travail ou de consommation* » (SCOT du Pays Loire Angers, diagnostic, février 2008). L'enjeu de rompre avec le modèle actuel de développement d'Angers, en doigts de gants (Humeau 2004), s'impose rapidement.

## **Attirer des entreprises**

Dans le même temps les élus s'accordent sur l'enjeu de développer la ville. Il s'agit entre autres d'attirer des entreprises sur le territoire. Que ce soit dans le projet d'Agglomération ou ensuite dans le SCOT, aucun objectif chiffré de densité n'est associé à l'offre d'espace pour le développement économique. Au contraire, l'offre foncière apparaît comme un levier pour l'accueil des entreprises. La poursuite d'une consommation foncière pour le développement de zones d'activité semble ainsi entérinée.

## **Accompagner le développement démographique**

Développer la ville c'est aussi développer l'habitat à proximité d'Angers : l'Agence d'urbanisme de la région angevine souligne que « *la production de logements est insuffisante, notamment sur Angers et les communes de première couronne, au regard des besoins internes et de ceux liés à l'attractivité du territoire* »<sup>134</sup>.

Or, la construction de logements neufs a constitué la première source d'artificialisation du sol devant le développement des zones d'activité et des infrastructures de transport depuis une dizaine d'années. Ainsi, la politique visant à renforcer la construction de logement sur le territoire du SCOT, tout comme celle qui vise à promouvoir l'accueil d'entreprises tertiaires, se heurte à une volonté politique également affirmée de limiter l'artificialisation de l'espace. Les modalités d'articulation de ces enjeux contradictoires sont en discussion dans le cadre de l'élaboration du SCOT. Le débat local porte davantage sur les formes d'urbanisation, et en particulier la densité de l'habitat, que sur le besoin de construire des logements. Deux orientations structurantes sont adoptées dès 2003.

## **Densifier l'habitat**

Cette orientation, traduction locale du paradigme national, a été adoptée dans le projet intercommunal, imposant ainsi une transformation profonde des formes et des modes d'urbanisation, en particulier pour les communes périurbaines.

---

<sup>134</sup> Aura, 2008, Etat initial de l'environnement, SCOT de la région angevine.

## **Structurer l'extension de la ville autour de polarités**

Le projet d'aménagement du territoire formulé par l'Agglomération angevine dès le début des années 2000 est fondé sur une volonté de structurer spatialement l'urbanisation. Cela a mené à la proposition de polarités qui concentreraient le développement de l'habitat, des services et des zones d'activité, et qui seraient desservies par des réseaux de transport collectifs renforcés<sup>135</sup>. Quatre polarités ont été définies sur le territoire de l'Agglomération. Entre ces polarités, les élus de l'Agglomération entendent maintenir des zones de non-développement de l'urbanisation. Au début des années 2000, les modes d'occupation souhaitable de ces « coupures vertes » sont encore peu définis. Par endroit le projet d'Agglomération prévoit de « valoriser les boisements », ailleurs, il envisage de « consolider des zones de polyculture » (carte 19). Ainsi, l'Agglomération a d'abord défini un projet de localisation des zones de développement urbain en fonction d'enjeux propres à la ville : de structuration du paysage urbain, de densification, d'efficacité des infrastructures urbaines. Ce projet induit que l'emprise urbaine s'exercera de manière différenciée sur les différents territoires agricoles<sup>136</sup>.

Soulignons que le principe de préserver des coupures d'urbanisation est relativement ancien localement. Des communes de l'Est d'Angers se sont structurées il y a une trentaine d'années au sein d'un syndicat de la coupure verte. L'objet de ce syndicat intercommunal était alors d'éviter l'urbanisation de l'espace situé entre Angers et les bourgs de Saint Sylvain d'Anjou, le Plessis-Grammoire, Pellouailles les vignes... Le tracé de cet ancien projet de coupure verte demeure dans les documents les plus récents<sup>137</sup>.

Retenons que les contextes naturel, social et politique font que certains espaces connaissent et continueront de connaître un développement de l'urbanisation soutenu. Il s'agit des espaces entourant les polarités dans le projet d'agglomération. A contrario, la politique locale entend protéger les espaces non-concernés par le développement de l'habitat et des activités. Ces espaces se voient en outre conférer des fonctions territoriales de préservation des milieux naturels et/ou de structuration paysagère de l'espace environnant la ville. Soulignons enfin que la localisation des zones d'urbanisation est avant tout déterminée par le projet urbain. Pourtant la commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire au Sud d'Angers constitue une exception notable où la dynamique agricole locale semble contribuer à limiter le développement urbain.

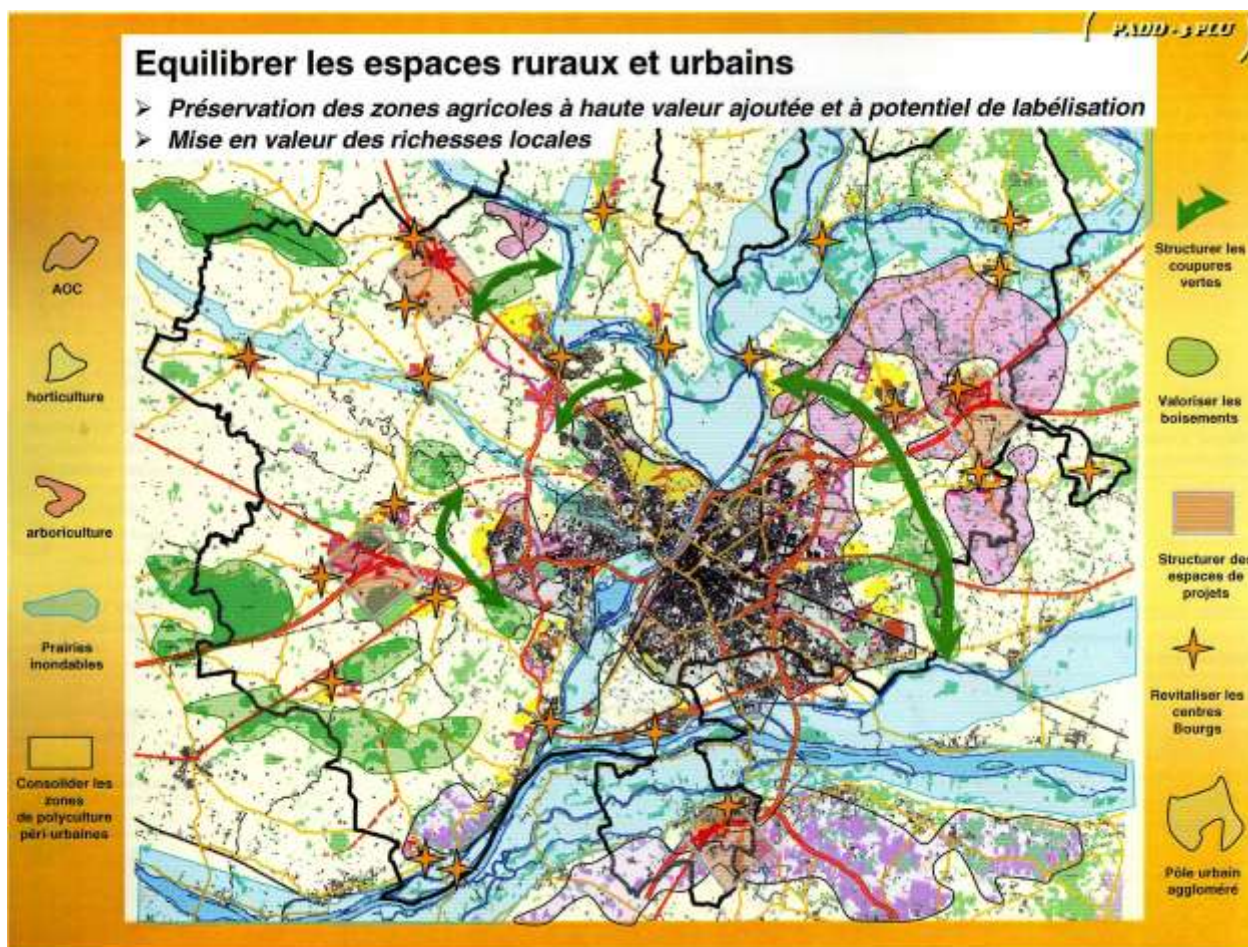
---

<sup>135</sup> Sur la carte 19, ces polarités sont indiquées par des rectangles : « structurer des espaces de projet »

<sup>136</sup> Ce modèle de structuration du développement urbain autour de polarités a été repris dans le cadre du projet de SCOT.

<sup>137</sup> Nous reviendrons sur l'histoire de ce syndicat dans la troisième partie de la thèse.

**Carte 19. Spatialisation du projet d'aménagement du territoire de l'Agglomération angevine. Source : PLU d'Angers Loire métropole, 2004**



### **La place de l'agriculture dans le projet des collectivités : d'abord limitée...**

Le débat local s'est traduit par l'accord sur un projet d'aménagement fondé sur le développement de polarités et sur une offre de logements plus dense qu'auparavant. Les justifications de ces choix se fondent dans un premier temps peu sur l'enjeu de maintenir l'agriculture, mais plutôt sur des enjeux propres à la ville : de structuration du paysage urbain, efficacité des infrastructures urbaines, limitation des déplacements.

Le projet d'Agglomération, pose l'enjeu de préserver l'agriculture, mais reste relativement imprécis sur la traduction pratique de cet enjeu, et en particulier sous l'angle foncier. La densification de l'habitat est pour partie justifiée par l'ambition de préserver l'agriculture. Les modalités de préservation de cette activité ne sont pas précisées davantage. C'est ce qui change à partir de 2006, en lien avec un engagement croissant de la profession dans le traitement de la question de l'articulation entre dynamiques urbaines et agricoles.

### ***Construire un point de vue professionnel sur l'urbanisme***

Les années 2005-2010 ont été une période de production intensive de documents d'orientation par les organisations professionnelles. Cela a permis l'élaboration et l'expression d'une position professionnelle inédite autour des enjeux urbanistiques. Dans un premier temps, ces

orientations portent peu sur l'enjeu de limiter l'emprise urbaine. Non que la dynamique de consommation foncière agricole ne soit pas mentionnée, mais l'expression d'une position professionnelle agricole sur cette dimension du développement urbain ne semble alors pas légitime. Pour autant les responsables professionnels s'accordent pour promouvoir un accroissement de la prévisibilité des changements d'affectation des zonages, la préservation d'espaces agricoles étendus et cohérents, la localisation des zones urbaines en fonction de la valeur des espaces pour l'agriculture et pour limiter le mitage de l'espace.

La mise en œuvre de ces orientations, dont les moyens d'action relèvent de la compétence des collectivités locales, passe par l'engagement des agriculteurs dans les instances de discussion des documents d'urbanisme, par l'écriture de la charte foncière de l'Anjou en 2006 et de la Charte agriculture et urbanisme en 2008. L'élaboration de la charte foncière de l'Anjou en particulier, sous l'égide d'Angers Loire métropole a été un moment structurant de la réflexion locale sur les enjeux fonciers. Dans le cadre du projet de développement du secteur végétal spécialisé, la charte foncière vise à organiser et sécuriser l'offre foncière pour les activités du végétal spécialisé. Cette charte couvre un territoire élargi sur la Val d'Authion, d'Angers à Saumur. Je reviendrai dans le chapitre 8 sur les conditions d'élaboration de cette Charte. Notons dès à présent qu'elle a identifié un site de production horticole à préserver au Sud d'Angers : sur la commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire. Cette charte n'a pas de valeur prescriptive, mais nous verrons ensuite qu'elle contribue localement à renforcer le processus de maintien de l'agriculture sur la commune. Elle participe également à poser l'accès au foncier comme une condition première du maintien des entreprises et à préciser ce qui donne de la valeur aux terres pour l'agriculture (dimension des ilots de terres agricoles, présence infrastructures spécifiques etc.)

Ainsi, à partir de 2008, les enjeux urbains et agricoles sont plus intégrés tant dans les projets professionnels que dans ceux des collectivités locales. Le projet agricole du Pays Loire Angers (2009) pose comme premier enjeu « *l'optimisation de l'usage de l'espace* ». Cela englobe plusieurs objectifs, dont le premier est, et c'est ce qui est nouveau, « *limiter l'emprise de l'urbanisation sur l'espace agricole* ». Il s'agit ensuite, comme précédemment d'« *orienter l'urbanisation sur des terres à moindres enjeux* » et de préserver des espaces agricoles « *cohérents* » qui permettent le maintien de « *liens fonctionnels importants* » entre les entreprises du secteur agricole.

### ***Vers une intégration des enjeux agricoles dans les documents des collectivités***

Cet engagement de la profession dans un débat sur les modalités de l'urbanisation s'inscrit dans un contexte où la justification de l'enjeu de préserver les espaces agricoles dans les documents des collectivités change de nature. « *Le SCOT place l'armature existante d'espaces naturels et agricoles au cœur du projet territorial. L'objectif est de consolider et de valoriser cette armature en s'appuyant sur les dynamiques fonctionnelles de ces espaces, en reconnaissant leurs différents rôles : écologique, économique, paysager, culturel et social.* » (Document d'Orientation Générale du SCOT, 2010). Les espaces agricoles sont posés comme une ressource, dont la valeur se fonde avant tout sur la biodiversité qu'ils accueillent, mais aussi sur la possibilité de valorisation économique par l'agriculture. Cette évolution des orientations politiques locales s'inscrit dans le mouvement décrit à l'échelle nationale de revalorisation de la terre agricole



comme support d'usages ou de fonctions variés. Ce qui est intéressant ici, c'est l'accroissement de la précision des modalités de préservation des espaces agricoles et naturels par rapport au précédent Projet d'Agglomération. Elles portent essentiellement sur la limitation de l'urbanisation diffuse et du changement de destination des bâtiments (mitage) ; le maintien des zones agricoles et la protection spécifique de certains espaces agricoles ; la limitation des gênes sur les déplacements. Ainsi les enjeux de localisation, de prévisibilité et de fonctionnalité des espaces agricoles exprimés dans les documents cadre professionnels sont repris dans ce document d'orientation. Malgré tout, le projet des collectivités reste peu contraignant au regard de l'enjeu de réduire la consommation d'espace agricole : dans la version du SCOT approuvée par les élus en septembre 2010, aucun objectif chiffré de consommation d'espace n'est posé.

## **Conclusion**

L'articulation entre développement urbain et agriculture est posée comme une difficulté selon trois angles de vue.

### **Une compétition pour l'occupation de l'espace.**

Cette compétition est particulièrement vive du fait de l'absence d'espaces vacants, non exploités par l'agriculture. Chaque hectare urbanisé est un hectare agricole perdu. Ce sont moins les agriculteurs, individuellement, que les responsables professionnels qui posent cela comme une difficulté. De fait, les agriculteurs adoptent, nous l'avons vu dans le chapitre 5, des stratégies d'adaptation individuelles face au risque de perte foncière, articulant pour certains la précarité foncière à des logiques patrimoniales ou résidentielles au-delà de la carrière agricole. En revanche, depuis le milieu des années 2000, les responsables professionnels revendiquent une diminution de cette consommation foncière. Ils se font en cela les porte-parole des futurs installés, pour lesquels le manque de terre rend l'installation difficile, ils se font également les défenseurs de l'agriculture, en tant qu'activité nécessaire pour diverses raisons (alimentaire, environnementale, sociale). Ils sont en cela portés par l'évolution du débat public, national et local, qui revalorise la terre, la portant au statut de ressource à préserver pour des usages et fonctions agricoles, écologiques ou paysagers. Pour autant, et malgré l'évolution des objectifs affichés par les projets locaux (SCOT), les programmes d'action négociés par les élus locaux restent mesurés. Ils se sont accordés sur le fait de densifier l'habitat, ce qui devrait permettre de réduire la consommation d'espace agricole, mais les élus ne s'imposent pas d'objectif de résultat relatif à la consommation foncière. De fait, l'enjeu de développer l'économie locale et l'emploi reste premier par rapport à celui de préserver les espaces agricoles, et explique l'absence de contrainte sur l'offre foncière pour les zones d'activité.

Les questions sur lesquelles les acteurs locaux ont le plus travaillé concernent les modalités d'articulation du développement urbain, inéluctable, avec le maintien, voire le développement des entreprises agricoles. Il s'agit ainsi d'une part de mettre en œuvre l'urbanisme en tenant compte des conditions de maintien des entreprises agricoles : adapter les formes et les rythmes de l'urbanisation aux enjeux professionnels agricoles. Il s'agit également de réparer les effets de l'urbanisation sur les entreprises agricoles.

### **Adapter les formes et les rythmes d'urbanisation**

A propos des formes de l'urbanisation, les principaux problèmes formulés concernent le mitage, les déplacements agricoles et la localisation de l'urbanisation. Ces problèmes concernent de manière différenciée les agricultures et les territoires de l'Agglomération. L'analyse des dynamiques urbaines en matière de localisation de l'urbanisme et de mitage est rudimentaire, l'analyse de l'impact des choix urbains sur l'agriculture n'est pas faite. Pourtant, les responsables locaux ont proposé des pistes d'action face à ces difficultés. Le projet de SCOT propose en particulier des règles d'urbanisme visant à lutter contre le mitage, alors que c'est pourtant une question difficile à traiter sur le plan urbanistique (Germain et al. 2010). Cet engagement des collectivités tient pour partie à une convergence de leurs intérêts avec ceux des professionnels : lutter contre le mitage c'est à la fois éviter des difficultés pour l'agriculture et veiller à ce que le projet urbain de concentration de l'habitat dans les polarités soit respecté. Il s'inscrit dans la continuité des politiques locales de planification, initiées de manière précoce avec le schéma directeur de 1976.

Les agriculteurs et leurs porte-parole formulent un besoin majeur d'amélioration de l'information et de la prévisibilité des projets urbains. Il s'agit pour eux d'améliorer leur capacité à anticiper et à intégrer ces projets dans leurs stratégies d'entreprise. Si les démarches de planification d'urbanisme (PLU et SCOT) contribuent à cela, elles sont jugées insuffisantes par les agriculteurs. Là encore, la connaissance du rythme d'évolution des documents d'urbanisme, des délais d'information et de leurs effets sur l'agriculture n'existe pas localement. Pour autant, cette difficulté exprimée par les professionnels n'est pas remise en cause dans le débat local. Ce qui est discuté, ce sont les marges de manœuvre des collectivités pour améliorer cette prévisibilité. Au cours des années 2000, de nouveaux dispositifs juridiques sont proposés par l'Etat : les Zones agricoles protégées (ZAP) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Ils visent à garantir à plus long terme le maintien d'un zonage agricole sur les espaces. L'opportunité de mettre en place des ZAP est discutée rapidement sur certaines communes de l'agglomération. Nous verrons dans la partie suivante que ce débat local évolue au cours des années 2000 et n'a pas encore abouti, en 2011, à un engagement de l'Agglomération dans ce sens. Ainsi, si l'enjeu de garantir la pérennité des zonages et la prévisibilité des projets est relayé dans les projets professionnels et urbains, il ne se traduit pas par des actions contraignantes pour l'Agglomération.

### **Compenser l'emprise urbaine pour les exploitants**

C'est la principale voie d'action travaillée localement. Je reviendrai plus longuement sur l'émergence d'un dispositif de réserve foncière agricole en vue de compenser les pertes foncières des exploitants dans le chapitre 7. Retenons simplement ici que face à la difficulté à s'engager dans une limitation de l'emprise urbaine, face à la difficulté à prendre en compte l'ensemble des revendications professionnelles, les élus s'engagent dans une voie nouvelle à partir du milieu des années 2000, il s'agit de construire un dispositif visant à réparer les effets de l'urbanisme sur les exploitations agricoles. Cela passe, nous le verrons par l'engagement de l'Agglomération dans la compensation foncière des exploitants. Ici, comme précédemment, le développement de cette piste d'action ne se fonde pas sur une connaissance précise de l'effet des dynamiques urbaines sur les structures d'exploitation (voir chapitre 5).

Retenons donc que le débat politique local est inégalement étayé par une connaissance des dynamiques sociales et économiques à l'œuvre. Le diagnostic local se résume à l'évaluation de l'emprise foncière urbaine. Ensuite, les porte-paroles des agriculteurs formulent un certain nombre de difficultés, mais ces arguments sont peu étayés par une connaissance construite précisément. L'agriculture locale est qualifiée, mais les effets du développement urbain sur cette agriculture le sont moins. Pour autant, l'énoncé de ces difficultés fait peu débat et certaines d'entre elles sont de fait prises en compte dans les projets locaux. Si la vision du lien entre dynamiques foncières urbaines et agricoles est seulement partiellement construite et spécifiée localement, on assiste en revanche à un travail évident de production d'orientations pour l'action de la part des institutions locales.

Retenons également, que malgré la diversité des contextes agricoles et urbains sur le territoire de l'Agglomération angevine, malgré la diversité des agricultures angevines, le plus souvent, les pistes de travail relatives à l'articulation des projets urbains et agricoles sont envisagées de manière globale et indifférenciée. C'est le cas par exemple des règles d'urbanisme relatives à la lutte contre le mitage, ou du dispositif de réserves foncières. Ainsi une partie des effets des politiques locales sur l'orientation de l'agriculture angevine ne sont apparemment pas pensés dans le processus contemporain.

## Conclusion de la deuxième partie

L'accès à la terre est toujours une condition d'exercice de l'activité agricole, même si les besoins fonciers et les modes d'accès sont différenciés selon les types d'agriculture. On assiste en fait, dans un contexte foncier contraint, à une diversification des types d'agriculture : une diversité de logiques d'action foncière s'articule à la diversité des types de production. Les producteurs intègrent la terre de manière différenciée dans leur conception du métier et de leur trajectoire, professionnelle et familiale. Ainsi quatre logiques peuvent être distinguées : s'agrandir pour sécuriser l'activité de production ; valoriser un bien dont la valeur est patrimoniale ou résidentielle, de l'installation à la cessation ; développer l'activité sur une surface limitée par une agriculture de service ou de main d'œuvre ; pratiquer une agriculture de loisir en lien avec un projet résidentiel élargi.

Dans ce contexte, la structuration sociale de la profession est marquée par un fort cloisonnement entre groupes professionnels définis selon des spécialisations productives. La nature et la densité des relations entre producteurs au sein de ces groupes professionnels est assez différente. Le groupe professionnel des éleveurs est marqué par une dynamique de dialogue et une structuration locale assez denses, qui s'appuient sur des groupes locaux d'organisations professionnelles départementales (FDSEA, Chambre d'Agriculture) au sein desquelles les polyculteurs-éleveurs dominent nettement. D'autres producteurs sont assez nombreux localement : les horticulteurs et les arboriculteurs en particulier. Mais la densité du dialogue entre ces producteurs est moins forte. Cela tient d'une part à des cultures sectorielles différentes de celles des éleveurs (les relations entre producteurs étant souvent davantage perçues en termes de concurrence que de coopération), et au fait que les horticulteurs comme les arboriculteurs étant peu nombreux à l'échelle départementale voire régionale, leurs organisations sectorielles sont peu organisées à l'échelle locale. D'autres agriculteurs enfin, moins nombreux, semblent isolés (éleveurs équins, maraîchers, éleveurs de volailles). Ainsi, la capacité des différents groupes professionnels à se mobiliser collectivement à l'échelle locale semble a priori très différenciée. La structuration sociale de ce monde agricole est aussi marquée par l'isolement d'une catégorie de producteurs : les agriculteurs de loisir, qui n'appartiennent à aucun groupe professionnel local, et qui ne sont pas considérés comme agriculteurs par les « professionnels ».

Les trajectoires et visions du foncier sont globalement différenciées selon les groupes, ces pratiques et représentations de la terre participent à la distinction des identités professionnelles des groupes agricoles locaux. Pour autant, l'accès à la terre n'est pas un objet de concurrence entre les groupes. Cette concurrence existe, mais elle s'exerce principalement au sein des groupes précités, en particulier au sein du groupe des polyculteurs-éleveurs qui adoptent pour la plupart des logiques d'agrandissement. Si des tensions existent donc au sein de la profession autour de l'enjeu du partage de la terre, ces questions sont peu traitées dans le cadre du dialogue professionnel entre agriculteurs. Elles sont l'objet de négociations ou d'oppositions collectives face à des concurrents considérés comme extérieurs au monde professionnel local : s'opposer aux projets de communes ou de l'Agglomération ; contrer les projets d'agriculteurs de loisir. Au-delà, les trajectoires foncières des exploitants sont peu

discutées, elles relèvent d'une concurrence entre eux qui s'arbitre in fin dans le cadre de scènes institutionnelles professionnelles que sont les CDOA et les comités technique de la SAFER.

Dans le cadre du débat au sein des institutions agricoles, ce qui mobilise les responsables locaux, c'est la question de la transmission de la terre : dans et hors de l'agriculture. De fait, des urbains ou des collectivités convoitent ces terres pour des projets divers (développement d'une agriculture de loisir, projet résidentiel, artificialisation). Cette ouverture de la compétition foncière sur l'espace agricole est loin d'être nouvelle (elle a prévalu à l'adoption de certaines dispositions relatives aux SAFER dans la LOA en 1960-62). Ici, deux types de problèmes me paraissent cependant spécifiques :

- d'une part le développement d'usages résidentiels de la terre agricole induit une difficulté à rationaliser le développement urbain et à en limiter les coûts ;
- d'autre part, les outils traditionnels de la profession pour intervenir sur la transmission de la terre sont mal adaptés au contexte périurbain d'augmentation du prix de la terre.

Localement, les positions institutionnelles se fondent sur des visions de la valeur du foncier et de son usage souhaitable convergentes : i) il faut réserver la terre pour l'activité agricole professionnelle et limiter l'usage de loisir de la terre agricole ; ii) cette terre ne doit pas être transmise au gré de seules considérations marchandes, la transmission de la terre doit être régulée. Ces visions participent d'un paradigme foncier local en émergence, que l'analyse approfondie des pratiques de gestion du foncier permettra d'étayer par la suite (chapitre 9). Ce paradigme local est pour partie en décalage avec les visions promues dans l'espace public national. Alors qu'à l'échelle nationale le paradigme foncier qui prévalait aux heures de la cogestion (privilégier l'accès à la terre à une catégorie d'exploitants, définis au regard de la dimension des structures d'exploitation), se transforme et laisse la place à une plus grande liberté pour les acteurs du monde agricole à développer des exploitations dont les structures et les fonctions sont diversifiées, les responsables locaux semblent, eux, proposer une forme de résistance. Ils s'entendent sur le fait de limiter l'accès au foncier de certaines catégories d'agriculteurs (définis au regard du caractère non professionnel de leurs activités). Ils s'accordent sur l'enjeu de maintenir une régulation forte de l'accès au foncier : les dynamiques marchandes ou contractuelles ne doivent pas seules déterminer les processus de transmission de la terre agricole. Les autorités locales ont ainsi élaboré au cours de la décennie 2000 beaucoup de documents cadre qui présentent tant des orientations politiques spécifiques locales que des pistes d'action pour intervenir. Ces pistes mobilisent soit des instruments d'aménagement du territoire, soit ceux de la profession dans le cadre de l'intervention sur le marché foncier, dans un mouvement d'appropriation croisée des potentialités d'action locales par la profession et par les collectivités locales. Un métissage des visions et des instruments d'action publique semble ainsi à l'œuvre, qui se traduit entre autres par l'affirmation d'orientations pour l'action locale, pour partie partagées par la profession et les collectivités :

- Les autorités locales posent l'enjeu de mettre en œuvre l'urbanisation de manière à préserver l'agriculture : en densifiant le tissu urbain, en considérant le contexte

agricole au moment de localiser l'urbanisation, en améliorant la prévisibilité des projets et en tenant compte de la fonctionnalité des espaces pour l'agriculture.

- Il s'agit également de faciliter le maintien de certaines activités et pratiques agricoles, diverses mais choisies. Les objectifs des collectivités et de la Chambre d'agriculture portent ici sur des enjeux différents : pour les collectivités, il s'agit d'infléchir certaines pratiques, en particulier favoriser la biodiversité en maintenant un certain élevage, ou encore favoriser le maintien de l'horticulture. Pour la profession, le travail porte sur les structures : il s'agit d'attribuer la terre en priorité aux agriculteurs considérés comme professionnels.
- Enfin, au sein de la profession, il existe une tension évidente entre les orientations départementales qui donnent la priorité à l'installation, et les comportements individuels des agriculteurs qui pour certains se livrent à une concurrence pour s'agrandir justifiée par l'incertitude foncière périurbaine. Dans ce contexte, les autorités locales proposent d'inventer un dispositif de compensation de l'urbanisation qui s'appuie sur l'engagement conjoint des institutions professionnelles et de l'intercommunalité.

Au cours de la période 2000-2010, les autorités locales publicisent ces orientations à travers des documents de planification, des chartes et des projets locaux. La Chambre d'agriculture joue un rôle prépondérant dans ce processus, de production de savoirs et de représentation des enjeux agricoles à travers sa contribution à l'élaboration des projets des collectivités et à l'animation de l'écriture des documents professionnels, en particulier à partir de 2005. Du côté des collectivités locales, c'est l'Agglomération qui tient un rôle majeur à travers l'élaboration d'une politique intercommunale dans de nombreux domaines y compris l'urbanisme, et ce, dès 2001. Ce qui est notable, c'est l'accroissement de l'intégration des enjeux agricoles et de leur précision dans les projets locaux. Cela tient moins d'une évolution des questions foncières agricoles angevines que d'une évolution des conditions de travail entre organisations. De fait on assiste à partir de 2005 à l'institutionnalisation des relations entre autorités locales décrites brièvement dans le chapitre 3.

Je n'ai pas travaillé spécifiquement sur la production des savoirs mobilisés ici, mais soulignons qu'étant donnée la diversité de l'agriculture locale, force est de constater que la connaissance produite à l'échelle du Pays reste assez générique et peu détaillée. Pour autant, les institutions produisent des orientations politiques locales spécifiées, laissant apparaître un travail local de traitement des questions foncières agricoles. Ainsi l'enjeu de travailler sur les modalités de construction des politiques locales foncières se trouve réaffirmé et précisé. Parmi les axes d'analyse présentés dès l'introduction, deux me semblent particulièrement pertinents au regard des résultats de cette deuxième partie :

- Dans un contexte où le recours à l'expertise semble relativement limité, comment s'élabore cette vision locale de la gestion souhaitable de la transmission de la terre agricole, dans et hors du giron professionnel ?
- Etant donnée la diversité des groupes professionnels agricoles localement, comment les choix locaux interfèrent-ils avec la dynamique professionnelle ? La lutte pour

l'accès à la terre contribue-t-elle à l'émergence d'une segmentation nouvelle ou au contraire à un processus fédératif au sein de la profession ?

C'est à partir de l'étude d'affaires locales que j'entends explorer ces questions. Ce sera l'objet de la troisième partie de cette thèse.

# **Troisième Partie 3**

## **La gouvernance foncière en pratique**

Depuis 10 à 20 ans, on observe une intégration croissante de l'agriculture dans les politiques locales. C'est en particulier le cas dans le cadre d'intercommunalités centrées sur des grandes villes, qui s'engagent sur ce champ à partir de réflexions sur l'aménagement de leur territoire (Bacconnier-Baylet 2007; Duvernoy 2002). Ce processus opère différemment selon les configurations sociales locales (Bacconnier-Baylet et al. 2005; Bertrand et al. 2005b; Germain et al. 2006; Souchard 2003). Autour d'Angers, les années 2000 ont été une période d'institutionnalisation progressive de relations de travail parfois anciennes entre profession agricole et collectivités (chapitre 3). Cela se concrétise par l'organisation d'un dialogue institutionnel à propos de documents d'orientation stratégique (projet d'agglomération en 2000-2001, PLU en 2003-2005, SCOT en 2006-2010, projet agricole du Pays Loire-Angers en 2008). Cela se traduit également par la conception de programmes d'action communs et par la formalisation d'un protocole pluriannuel de partenariat entre Chambre d'agriculture et intercommunalité signé en 2007. Ces processus institutionnels centrés sur les politiques d'aménagement du territoire ont été assez souvent analysés.

Parallèlement, et c'est un processus moins étudié, on assiste à une évolution des dispositifs de gestion du foncier agricole à l'œuvre dans le cadre de la politique des structures. Cela se traduit par une ouverture des SAFER à la participation d'élus locaux et par l'évolution de la capacité des élus à mobiliser les SAFER dans le cadre de missions développement local. Cela se traduit également par une ouverture des CDOA à des représentants des élus et de la société civile et à un élargissement de ses missions. Ainsi les institutions et outils de la profession agricole tendent à s'ouvrir au monde des collectivités.

On assiste alors, depuis les années 2000, à un métissage entre institutions agricoles et urbaines autour des enjeux et des outils de la gestion du foncier agricole. C'est cette articulation entre politiques urbaine et agricole que j'entends mieux comprendre. Mon parti-pris est ici de ne pas me placer d'abord du point de vue des institutions, mais de partir de la pratique des acteurs concernés par la mise en œuvre des politiques foncières, à une échelle plus locale. Je partirai du récit d'affaires particulières, à l'échelle des communes, relatives à l'émergence et à la résolution de différends sur la gestion du foncier. Bien sur, ces processus s'inscrivent dans un contexte historique et institutionnel donné qu'il s'agit de ne pas écarter de l'analyse (voir chapitre 3 et partie 2), je le mobiliserai au cours des développements quand cela me semblera nécessaire... Mais ce n'est pas à partir de la perspective institutionnelle à une échelle élargie (Agglomération) que j'entends aborder l'analyse de la gouvernance foncière.

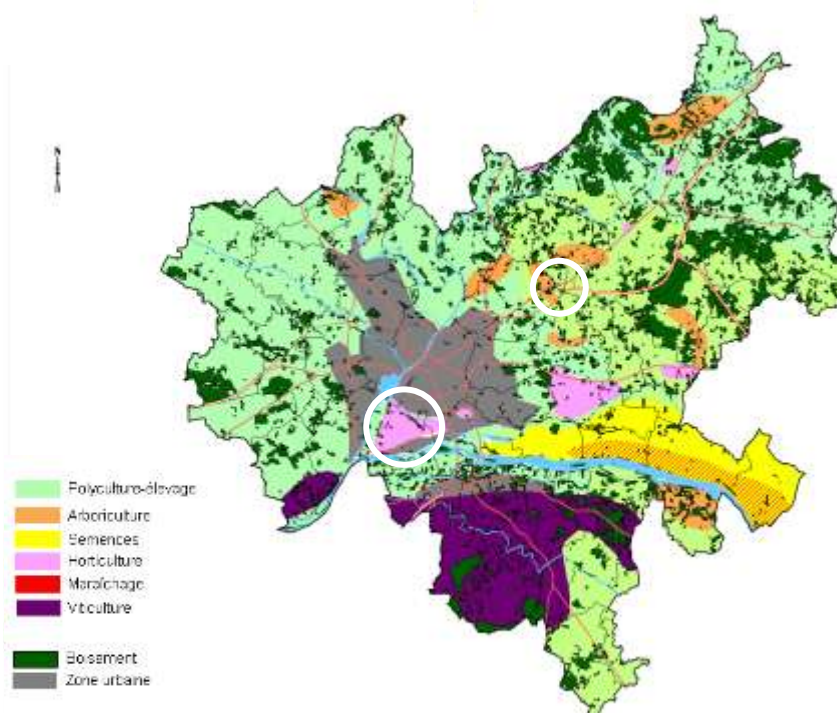
### ***Choix des affaires***

Le territoire angevin est un territoire contrasté. Certains espaces connaissent des évolutions foncières assez spécifiques des contextes périurbains (hausse des prix des terres, développement de friches, artificialisation), certains encore accueillent des activités agricoles



« urbaines » (ceinture horticole, activités de vente directe, activités équestres), d'autres enfin semblent inscrits dans des processus plus classiques de l'ensemble de l'agriculture (exploitations de polyculture-élevage, agrandissement, faible concurrence foncière). C'est sur deux zones différenciées de ce territoire - mosaïque que se situent les affaires à partir desquelles j'entends discuter des modalités de gestion de la terre agricole (carte 20).

## Carte 20. Localisation des terrains de recherche



Fond de carte : occupation agricole du territoire du SCOT de la région angevine, réalisation CA49.

La première de ces affaires concerne la négociation de la localisation d'une zone d'activité et l'invention d'une modalité d'intervention dans la transmission de la terre agricole (réserves foncières agricoles). Elle se situe à l'Est d'Angers, sur une future polarité. Sur ce territoire, l'urbanisation est ancienne. Pour certains, ce sont les formes qu'a prises l'urbanisation qui expliquent des phénomènes de déprise touchant certaines communes : déstructuration de l'espace agricole, mitage et proximités agriculture-habitat. Cette déprise touche en particulier les activités arboricoles et avicoles qui connaissent les plus grandes difficultés de cohabitation avec les citadins. Les élus formulent pourtant l'enjeu de maintenir l'agriculture pour préserver une coupure d'urbanisation entre Angers et la polarité Est. Ici, la discussion porte sur les formes à venir de l'urbanisation et sur la façon de la mettre en œuvre.

La deuxième affaire concerne la mobilisation d'horticulteurs pour défendre l'usage agricole d'une zone située sur la commune de Ste-Gemmes-sur-Loire au Sud d'Angers. Cette zone semble résister à l'avancée urbaine. Pourtant, les horticulteurs la perçoivent comme menacée tant par des projets de développement urbain que par la fuite de terres agricoles pour des usages résidentiels ou de loisir. Sur ce petit territoire, l'agriculture est assez spécifique : petitesse des exploitations et mode de faire-valoir direct généralisé. Dans ce contexte, comment les enjeux fonciers sont-ils formulés dans le débat professionnel local ? Nous verrons qu'il y est question de l'enjeu de déplacer ou non la zone de production horticole, et des modalités de développement agricole et urbain à concevoir pour accompagner ces projets.

Il y est question en particulier du mitage urbain, de la concurrence entre différentes agricultures (professionnelle et non professionnelle), et de la négociation de l'emprise urbaine.

J'ai choisi ces deux sites dans la mesure où au début des années 2000, les processus de mobilisation professionnelle y sont contrastés. Ils se distinguent ainsi selon deux critères principaux.

D'abord, la place des agriculteurs dans les mobilisations diffère. A l'Est d'Angers, ce sont les agriculteurs qui portent la mobilisation locale dans un entre-soi professionnel. Au Sud en revanche, l'émergence de l'affaire est due à la mobilisation de riverains qui invitent des horticulteurs à joindre leur cause ; la mobilisation relève à l'origine d'un collectif hétérogène.

Ensuite, les affaires se différencient par les contextes agricoles locaux. L'Est angevin est caractérisé par un secteur professionnel diversifié et organisé en fonction de secteurs productifs (arboriculture, polyculture-élevage, production de volailles, élevage équin...). Le monde agricole est cloisonné selon des groupes professionnels qui cohabitent sur le territoire sans interagir (ni coopération, ni concurrence). Les polyculteurs-éleveurs sont les professionnels qui sont le mieux organisés à l'échelle locale, la section locale de la FDSEA au sein de laquelle ces derniers se retrouvent est active, et constitue un interlocuteur à la fois pour les questions de transmission de la terre entre agriculteurs (contrôle des structures) et dans le cadre de conflits relatifs à l'aménagement du territoire. Les configurations sociales professionnelles sur la commune de Sainte-Gemmes au Sud d'Angers sont très différentes. L'agriculture y est en comparaison relativement homogène. Pour autant, la profession n'y est pas unifiée : un clivage important existe entre horticulteurs selon leur choix de participer ou non au mouvement coopératif local. Ici, plusieurs organisations se partagent la fonction de représentation des horticulteurs sans qu'aucune domine nettement : la section locale de la FDSEA, l'union horticole angevine et le bureau horticole angevin (à l'échelle du département).

Comment les groupes sociaux se structurent, s'opposent et interagissent à propos de la gestion de la terre agricole ? Comment négocient-ils ou non avec les autorités locales ? Quelle est leur capacité à influencer la gestion de la terre agricole et à proposer une lecture spécifiée localement des questions foncières agricoles ? Dans ces contextes contrastés, qui s'inscrivent pourtant dans un même territoire institutionnel, rien n'indique a priori que les processus de mobilisation et de négociation locaux sont similaires. C'est ce que j'entends éclairer en faisant le récit de ces affaires locales dans les deux chapitres de cette partie.



## **Chapitre 7 : De la négociation à huis clos des projets urbains à l'élargissement du répertoire d'action des autorités locales sur la transmission de la terre**

Cette affaire concerne principalement quatre communes situées au Nord-est d'Angers : Saint-Sylvain d'Anjou, Villevêque, Le Plessis-Grammoire et Pellouailles-les-Vignes. Sur ce territoire, le développement urbain a été relativement modéré jusqu'à aujourd'hui. Cela contraste avec l'évolution qu'ont connue les communes voisines du Sud-est de l'agglomération dont les emplois, les populations et l'artificialisation ont crû de manière spectaculaire au cours des dernières décennies. Le développement modéré au Nord-est peut probablement être imputé à l'engagement d'élus locaux, dès les années 1960, dans une politique de maintien d'une coupure verte entre Angers et leurs communes, nous y reviendrons. Aujourd'hui pourtant, l'Agglomération projette de développer une polarité sur ce territoire<sup>138</sup>. Cela implique à la fois d'y développer l'habitat, les services et les activités ; mais aussi de maintenir une coupure d'urbanisation entre cette future polarité et la ville d'Angers. La polarité devrait se concentrer sur les communes de Saint-Sylvain-d'Anjou, Pellouailles-les-Vignes et Villevêque. C'est à l'occasion du débat relatif à la mise en œuvre de ce projet de polarité qu'émerge l'affaire exposée dans ce chapitre. Mais avant de m'engager dans ces développements, je souhaite souligner trois spécificités des contextes agricole et foncier sur ce territoire.

### ***Une agriculture diversifiée, en proie à des transformations sous influence urbaine***

L'agriculture est à la fois diversifiée et différenciée selon les communes. Sur Villevêque et Saint-Sylvain d'Anjou, l'agriculture est extrêmement diversifiée, tant au regard des productions pratiquées que des structures d'exploitation. L'arboriculture et l'horticulture y sont importantes. Les agriculteurs y sont nombreux. Une partie significative d'exploitants sont considérés comme non-professionnels<sup>139</sup>. En revanche les communes du Plessis-Grammoire et de Pellouailles-les-Vignes sont essentiellement occupées par des grandes exploitations d'élevage ou de grandes cultures (tableaux 23 et 24). Cette diversité des productions reflète également une diversité des rapports au foncier des exploitants. Les arboriculteurs et les horticulteurs en particulier sont souvent en faire-valoir direct alors que les polyculteurs-éleveurs louent plus souvent la majorité des terres qu'ils exploitent. De ce fait, ces différents acteurs ont des situations contrastées face à l'évolution des conditions

---

<sup>138</sup> Le projet de polarité a été formalisé dans le cadre du projet d'agglomération, adopté en 2004.

<sup>139</sup> L'ensemble des données ainsi que la qualification de professionnel ou de non professionnel sont issues du recensement effectué par la Chambre d'Agriculture en 2007.

d'acquisition et de location qui se dessinent ici soit du fait de l'évolution de la concurrence locale pour la terre, soit du fait de l'invention de dispositifs renouvelés par les autorités locales... Ce sera bien sur l'objet de développements plus approfondis ensuite.

**Tableau 23. Orientations de production des exploitations sur les communes de l'Est angevin**

Effectifs d'exploitations	Elevage bovin	Grandes cultures	Horticulture	Arboriculture	Autres exploitations professionnelles (maraîchage, aviculture, polyculture, polyélevage)	Exploitations non professionnelles	Total
Le Plessis-Grammoire	5	1	2	2	0	0	10
Pellouailles-les-Vignes	1	0	1	1	1	0	4
St-Sylvain d'Anjou	1	2	4	4	8	8	27
Villevêque	2	5	2	8	9	4	30
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>71</b>

Données enquête Chambre d'Agriculture 49, 2007

**Tableau 24. Surfaces des exploitations sur les communes de l'Est angevin**

Surfaces moyennes	Elevage bovin	Grandes cultures	Horticulture	Arboriculture	Autres exploitations professionnelles (maraîchage, aviculture, polyculture, polyélevage)	Exploitations non professionnelles	Total
Le Plessis-Grammoire	86	66	2	14			53
Pellouailles-les-Vignes	175		1	4	3		46
St-Sylvain d'Anjou	143	23	6	42	35	7	27
Villevêque	82	100	21	37	44	12	48
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>76</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>9</b>	<b>41</b>

Données enquête Chambre d'Agriculture 49, 2007

Ce territoire est donc marqué par une disparité des productions, il est aussi traversé par des évolutions importantes : l'arboriculture est en déprise. Les arboriculteurs témoignent de difficultés spécifiques à mettre en œuvre leurs activités du fait de la proximité urbaine. Les distances réglementaires à respecter pour la mise en œuvre des traitements les contraignent fortement ; certains expliquent avoir arraché des vergers pour limiter les plaintes qu'ils recevaient de la part de leurs voisins. Certains développent pourtant ici des stratégies commerciales de vente directe facilitées par la proximité urbaine qui apparaissent comme des solutions face à la crise économique que connaît la filière. A l'inverse, d'autres activités se développent, c'est le cas en particulier de l'élevage équin. Des agriculteurs locaux témoignent d'ailleurs de la concurrence qu'ils subissent pour l'acquisition ou la location de terres du fait du développement des activités équestres, en particulier sur la commune de Villevêque.

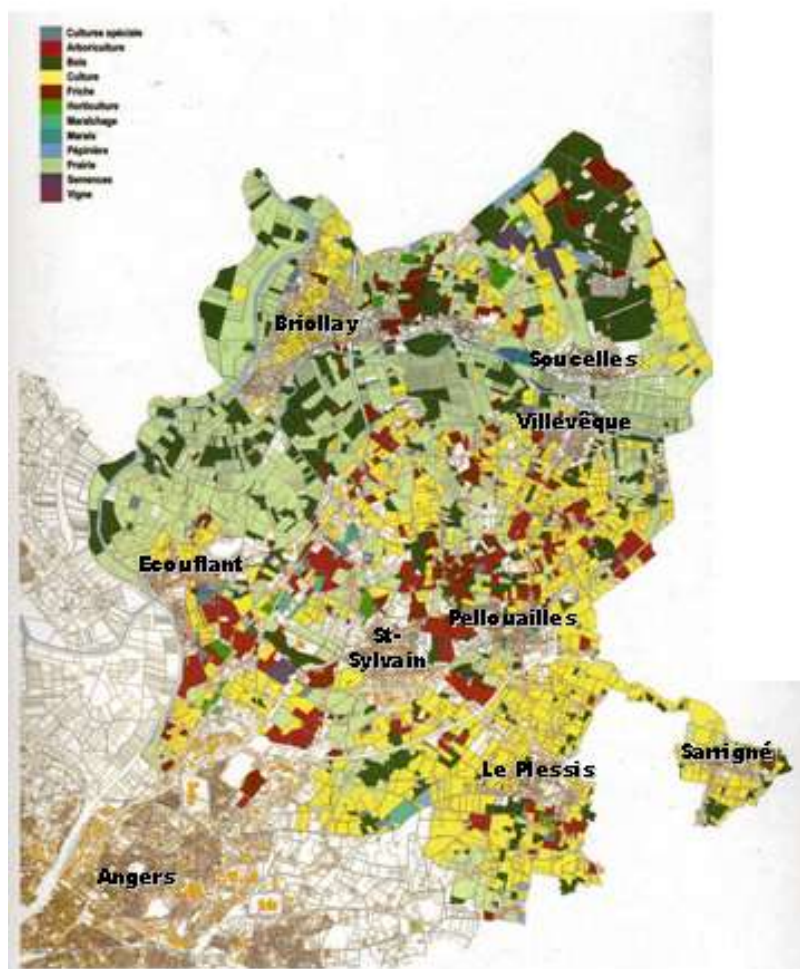
### ***Espace agricole morcelé, espace agricole délaissé ?***

Plusieurs des acteurs locaux font part de difficultés d'exploiter du fait du morcellement de l'espace agricole : les exploitants se sentent enclavés, enfermés dans « des poches » d'agriculture qui se referment... Cela concerne en particulier Saint-Sylvain d'Anjou (carte 21). De fait, le territoire qui nous intéresse est traversé par des infrastructures majeures - l'autoroute et une nationale – qui morcellent l'espace.

Des élus mentionnent également le problème de l'enfrichement et du délaissement des espaces par les agriculteurs. C'est ce qui est le plus spécifique de cet espace. Sur les seules

communes de Villévêque, Saint-Sylvain d'Anjou et Pellouailles-les-vignes, 50 ha d'espace agricole ne sont plus exploités. Cela représente un tiers de l'ensemble des friches du Pays Loire-Angers (qui compte 94 communes). Ce sont les trois principales communes ayant des friches sur l'Agglomération. Pour autant, l'importance de ce phénomène doit être relativisée : sur ces communes, les friches représentent 1,3% de la surface agricole utile (contre 0,15% en moyenne sur le Pays), elles ne se développent pas entre 1996 et 2005<sup>140</sup>.

### **Carte 21. Occupation agricole de l'espace à l'Est de l'Agglomération**



Cartographie réalisée par la Chambre d'agriculture 49 dans le cadre du PLU NE, 2005.

### ***Les agriculteurs concurrencés pour l'achat des terres***

Les caractéristiques du marché foncier sont très contrastées sur ces quatre communes. A Saint-Sylvain d'Anjou, près de la moitié des surfaces vendues sur le marché agricole l'ont été à des collectivités à des fins d'urbanisation entre 2000 et 2005. Sur les communes de Villévêque et de Pellouailles les Vignes, ce sont avant tout des non-agriculteurs qui acquièrent des terres, à des fins résidentielles ou de loisir. Enfin, au Plessis-Grammoire, le marché des

<sup>140</sup> Les données sont issues de la base de données de l'Agence d'urbanisme de la région angevine, fondée sur un travail de photo-interprétation.

terres agricoles reste dominé par des acquisitions d'agriculteurs. Globalement ce secteur a connu une forte hausse des prix de la terre agricole, que l'on peut imputer à la concurrence exercée par des acquéreurs extérieurs à la profession.

### ***Eléments de méthode***

L'exposé des processus à l'œuvre se fonde sur plusieurs types de matériaux.

- Des documents d'orientation produits à propos de ce territoire englobant les questions relatives à cet espace. Il s'agit ici du projet d'Agglomération (2003), du PLU (2005), du projet agricole du Pays Loire-Angers (2009), des schémas départementaux des structures de 1996 et 2006 (documents instituant l'ordre des priorités pour l'affectation de terres dans le cadre des CDOA) ;
- Des rapports et autres publications locales : archives du syndicat intercommunal de la coupure verte, des journaux communaux, rapport de bilan intermédiaire de la concertation pour l'extension de la zone Océane, Angers Loire Métropole (2009) ;
- Des entretiens réalisés auprès de 21 personnes (élus intercommunaux et élus des communes, agriculteurs, responsables professionnels du syndicalisme et de la Chambre d'agriculture, agents de la chambre d'agriculture, de la SAFER et des collectivités locales) entre 2007 et 2010 ;
- L'observation des réunions du comité technique de la SAFER en 2007.
- Une enquête menée en 2007 relative aux logiques professionnelles des agriculteurs et à leur réseau de dialogue sur les communes de Saint-Sylvain d'Anjou, du Plessis-Grammoire, de Saint-Barthélémy d'Anjou et de Trélazé. 19 entretiens semi directifs ont été menés auprès d'agriculteurs locaux. Ce travail s'inscrivait dans le cadre d'un programme de recherche-développement « Prospective agricole locale et dynamiques urbaines ».

Les événements relatés dans cette partie mettent en scène une dizaine de personnages principaux. Afin de faciliter la lecture de ce chapitre, le tableau 25 présente succinctement la trajectoire de ces personnages clefs, dans leur ordre d'entrée en scène...

**Tableau 25. Présentation des personnages principaux de l'affaire de la zone Océane**

Qualification dans le texte	Eléments de description de la trajectoire
Actuel président du SICV	C'est en tant qu'adjoint au maire de St-Sylvain d'Anjou qu'il prend la présidence du syndicat intercommunal de la coupure verte (SICV) en 2001. Il en est le troisième président. Il a été agriculteur dans les années 1970. Il a alors présidé le syndicat agricole communal entre 1970 et 1975.
Deuxième président du SICV	Maire d'Ecouflant dans les années 1990, c'est à ce titre qu'il est désigné comme président du SICV. Il le sera au cours des années 1990, jusqu'en 2001. Il est ensuite élu conseiller général dans les années 2000.
Président du syndicat cantonal Angers Nord-Est	Cet agriculteur de Villevêque produit des petits fruits, en agriculture biologique, en vente directe. Il s'est engagé contre les projets d'aménagement urbain dès les années 1980 dans le cadre du syndicat cantonal qu'il préside aujourd'hui (ce syndicat inclut les quatre communes de mon terrain de recherche). Depuis 2001, il siège au Conseil de développement de l'Agglomération ; à partir de 2006, il devient membre de la commission agricole du Pays animée par la Chambre d'agriculture. En 2008, il est élu conseiller municipal de Villevêque.
Président du syndicat communal du Plessis-Grammoire	Cet agriculteur est éleveur laitier au Plessis-Grammoire. Il est membre de la commission agricole du Pays animée par la Chambre d'agriculture à partir de 2006.
Maire de Villevêque	Elle est également vice-présidente de l'Agglomération en charge des questions touristiques depuis 2001.
Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture	Il est engagé à la Chambre d'Agriculture du Maine et Loire au début des années 2000.
Elue Chambre d'Agriculture en charge des questions périurbaines de 2001 à 2004,	Cette responsable professionnelle du Nord-ouest de l'agglomération s'est engagée de manière importante, en tant qu'élue de la Chambre d'agriculture pour le maintien de l'élevage dans les basses vallées angevines. C'est au cours des années 1990 qu'elle développe ainsi des relations de travail avec les élus du district angevin. Au début des années 2000, elle quitte le collège des jeunes agriculteurs, et aux nouvelles élections Chambre d'agriculture, est élue en tant que représentante des propriétaires. Elle devient à la même époque vice-présidente du syndicat de la propriété privée rurale. Jusqu'en 2004, malgré ce changement de position, elle reste l'interlocutrice principale de l'Agglomération pour la Chambre d'Agriculture. Elle est ensuite remplacée. Elle siège depuis 2001 au Conseil de développement de l'Agglomération.
Responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006	Cet éleveur du Nord-ouest de l'agglomération est largement engagé dans le syndicalisme local (FDSEA). Il préside l'ADASEA, il a longtemps participé à ce titre aux CDOA, il participe aux comités techniques de la SAFER où il est de fait une personne influente. A partir de 2006, il prend la tête de la commission agricole du Pays Loire Angers et devient l'interlocuteur de l'Agglomération pour la Chambre d'Agriculture. Pourtant, s'il est associé aux travaux de la Chambre d'Agriculture, il n'y est pas élu. Ce n'est qu'en 2009, suite à la démission d'un élu de la Chambre d'Agriculture que ce responsable local en devient membre officiellement.
Elu de l'Agglomération en charge de l'agriculture	Maire d'une commune périurbaine, cet élu est un ancien directeur de la fédération régionale de maisons familiales et rurales. Il est vice-président de l'Agglomération à partir de 2001, et prend la responsabilité de la commission Aménagement et développement durable des territoires, c'est à ce titre qu'il se charge des questions agricoles. Il entre au conseil d'administration de la SAFER Maine Océan en 2007.



## **1. Des années 1980 à 2000 : de l'engagement d'élus communaux pour l'aménagement agricole de l'espace aux oppositions entre profession et collectivités**

Sur ce territoire, des acteurs se sont engagés depuis longtemps pour travailler sur l'articulation entre développement urbain et agriculture. Les premières mobilisations font suite à l'établissement du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1976 (SDAU).

### ***Le syndicat intercommunal de la coupure verte : accompagnement du développement agricole par les collectivités***

Le SDAU prévoyait un développement important de la ville d'Angers mais aussi des communes périphériques. L'étalement urbain est alors perçu comme un risque par les élus des communes de l'Est angevin. Ils décident en 1979 de se regrouper au sein du syndicat intercommunal de la coupure verte (SICV) sous l'impulsion du 1<sup>er</sup> adjoint du Plessis-Grammoire, qui est par ailleurs un leader professionnel local influent (arboriculteur responsable au sein de la coopérative locale). Sept communes<sup>141</sup> s'associent donc et missionnent dans ce syndicat nombre d'élus agriculteurs. Ceux-ci élaborent un projet qui vise à l'origine à aider au maintien de l'agriculture pour assurer une coupure d'urbanisation à l'Est d'Angers. Ce syndicat a permis entre autres de financer<sup>142</sup> des travaux connexes au remembrement sur les communes, de mettre en place un réseau de drainage des terres agricoles, de financer une station de pompage et un réseau d'irrigation<sup>143</sup>. A cette époque, l'espace agricole est donc avant tout perçu comme une ressource pour la production agricole.

Dans les années 1980, le maire d'Ecouflant devient le deuxième président du SICV, il impulse des actions moins centrées sur l'activité agricole : il promeut la plantation de haies, l'aménagement de sentiers pédestres, l'aide au reboisement et la mise aux normes des exploitations d'élevage. Cette évolution des objets du syndicat vers des actions d'aménagement rurales et environnementales s'inscrit dans un contexte d'évolution sociologique des collectivités locales : à cette époque, les élus municipaux, et en particulier ceux qui siègent au syndicat sont rarement agriculteurs. Cette évolution reflète également une ouverture de la conception de l'espace agricole qui traverse l'espace public en France, l'espace étant alors considéré comme le support d'usages diversifiés (chapitre 1).

A partir de 2001 le syndicat se vide de son objet. Son action se limite à l'entretien des équipements hydrauliques mis en place dans les années 1980. Cela s'explique par trois faits :

- La plupart des équipes municipales ont été renouvelées en 2001. Les premiers artisans du SICV sont remplacés. Le président du SICV ayant été battu aux élections

---

<sup>141</sup> Le Plessis-Grammoire, Ecouflant, Saint-Sylvain-d'Anjou, Villevêques, Pellouailles-les-vignes, Saint-Barthélemy-d'Anjou, Angers.

<sup>142</sup> La plupart de ces actions sont inscrites dans des dispositifs de soutien européens (FEOGA) et cofinancées par les collectivités locales (conseil général et communes).

<sup>143</sup> Source : archives du SICV, consultées en avril 2010 à la mairie de Saint-Sylvain-d'Anjou.

municipales, c'est un adjoint au maire de Saint-Sylvain-d'Anjou qui prend la présidence. Si ce dernier est considéré comme le référent agriculture au sein de l'équipe municipale de Saint-Sylvain, il témoigne pourtant d'une distance importante vis-à-vis de la profession agricole contemporaine. Il a été agriculteur dans les années 70. Il a même présidé le syndicat agricole communal entre 1970 et 1975. Pourtant il n'adhérait pas au projet du SICV à l'époque. Aujourd'hui, il observe à regret que la commune qui comptait 128 agriculteurs dans les années 70 n'en compte plus que 5 ou 6. La chute du nombre d'agriculteurs a été accélérée par le passage de l'autoroute sur le secteur et le remembrement qui s'en est suivi. Le SICV a d'ailleurs accompagné ce processus. Si les fondateurs du SICV, des agriculteurs qu'il qualifie de « dynamiques », « précurseurs », « visionnaires » s'en sont sorti, beaucoup ont du quitter le métier, et il en fait partie. Aujourd'hui, loin d'être porteur de l'enjeu du maintien de l'agriculture, il associe le maintien d'une coupure verte à la mise en place d'aménagements communaux (forêt des enfants, golf, verger conservatoire).

- Par ailleurs, des oppositions politiques importantes se développent entre élus des communes de l'Est angevin. Elles se cristallisent autour de projets opposés concernant l'aménagement du territoire<sup>144</sup>, et récemment, par l'opposition du deuxième président du SICV et du maire de Saint-Sylvain-d'Anjou, tous les deux candidats aux élections cantonales (2008). La commune de Saint-Sylvain qui préside aujourd'hui le SICV a par ailleurs des relations tendues avec l'Agglomération à propos de l'aménagement communal, nous y reviendrons. Cela contribue à isoler la structure SICV des débats contemporains sur l'aménagement du territoire angevin.

*« Enquêtrice : Est-ce que le SICV est associé au travail sur le SCOT<sup>145</sup> ?*

*Actuel président du SICV : Non et puis on en a plus la compétence, je suis invité mais... je n'y vais pas de toute façon, et puis entre les conseillers de Saint-Sylvain et puis l'agglomération ça ne marche pas très très fort à cause de la polarité Nord-est alors je ne vais pas aller là-bas pour en rajouter une couche. » (2010)*

- Mais finalement, c'est à travers l'Agglomération angevine que l'action du SICV se poursuit. En 2001, le district de l'agglomération angevine auquel s'étaient associées progressivement les communes du SICV devient une Communauté d'Agglomération. Elle prend la compétence aménagement du territoire, ce qui dessaisit en quelque sorte le syndicat de son objet originel. C'est à l'Agglomération que revient aujourd'hui la mission par exemple d'aménager les sentiers pédestres, action phare du SICV dans les années 90. Or, la directrice du service du développement des territoires en charge de ces dossiers à l'Agglomération n'est autre que la personne qui dans les années 1980, employée par la municipalité d'Ecouflant, instruisait l'ensemble des dossiers du SICV. Plus que les élus communaux actuels, c'est elle qui apparaît comme l'héritière du projet fondateur du syndicat intercommunal.

---

<sup>144</sup> Ces oppositions se révèlent dans la mesure où l'agglomération a imposé le fait que les communes élaborent les plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale (regroupements de 4 à 8 communes).

<sup>145</sup> Schéma de cohérence territoriale : document de planification de l'aménagement du territoire qui a remplacé le schéma directeur depuis 2000.

Ainsi, à l'Est d'Angers, les municipalités sont engagées dans un programme d'action qui relie agriculture et enjeux d'aménagement du territoire depuis trente ans. Des agriculteurs élus municipaux sont à l'origine de cet engagement, mais dans les années 1980, on observe une distanciation entre monde professionnel et municipalités. Cette distanciation se traduit par la reprise en main du SICV par des élus non agriculteurs d'une part, et d'autre part, par le renforcement de l'action syndicale agricole contre des projets d'aménagement intercommunaux ou municipaux.

### ***Faire valoir les intérêts des agriculteurs locaux : oppositions aux projets d'aménagement intercommunaux***

L'Est angevin a été le siège de plusieurs projets d'aménagement qui impactaient fortement l'agriculture locale au cours des années 1980 et 1990. Il s'agissait en particulier de la construction de l'autoroute A11, mais aussi d'autres projets de moindre envergure : échangeur, déviation du bourg de Pellouailles-les-Vignes, zone d'activité sur la commune de Saint Barthélémy-d'Anjou.

Malgré l'existence de démarches de planification (SDAU de 1976, SD de 1996), la profession agricole a été peu associée aux réflexions sur l'aménagement du territoire. La Chambre d'agriculture avait à l'époque peu de moyens consacrés à ces enjeux. Bien qu'elle ait été consultée en tant que personne publique sur les schémas directeurs successifs, elle n'a pas organisé de travail local avec les agriculteurs. Localement, les agriculteurs ont découvert des projets d'aménagement une fois les documents de planification arrêtés. Plusieurs leaders professionnels se sont mobilisés alors dans le cadre du syndicat cantonal pour contrer ces projets. Il s'agit en particulier de l'actuel président du syndicat cantonal Angers Nord-est, qui est encore au milieu des années 2000 le porte-parole de la profession dans le cadre de l'extension de la zone Océane.

*« Dans le secteur on a l'habitude, c'est un peu une tradition, de négocier avec les collectivités quand il y a des grands projets comme ça. Déjà quand il y a eu le tracé de l'autoroute A11. Le premier tracé coupait en biais toutes les exploitations. Les gars du coin se sont battus là-dessus pour modifier le tracé » (Président du syndicat cantonal Angers Nord-est, 2009)*

Le syndicat cantonal a ainsi contribué au déplacement du tracé autoroutier, il a négocié l'abandon du projet de déviation de Pellouailles. Il a été soutenu par la mobilisation en parallèle d'élus locaux, dont le fondateur du SICV qui se rappelle : *« Avec le maire de Pellouailles et le député de la circonscription notamment, on a bataillé pour obtenir le déplacement du tracé vers Pellouailles, servant ainsi de déviation de son bourg, avec le hors péage sur cette portion <sup>146</sup> »*

L'action syndicale n'a pas toujours été aussi influente. Dans les années 1990, le syndicat cantonal se mobilise contre l'implantation d'une zone d'activité sur la commune de Saint-Barthélémy, plusieurs fermes sont impactées. De fait, la zone d'activité est maintenue, mais le syndicat obtient l'anticipation du versement des indemnités d'expulsion.

---

<sup>146</sup> Propos rapportés dans le journal du Plessis-Grammoire, *Place du mail*, décembre 2007, n°7.

A travers ces mobilisations, le syndicat agricole se renforce : les leaders locaux acquièrent une certaine compétence relative à cette forme d'action, ils mobilisent régulièrement leurs adhérents, la capacité des agriculteurs à « *mettre la pression* », à manifester est régulièrement réaffirmée, et rappelée aux élus locaux.

*« Dans le secteur, on négocie, mais faut avoir des moyens de pression quand ça va pas. On a mis la pression à la mairie de St-Bart, je me souviens. St-Bart voulait faire une route pour desservir une zone d'habitat chez Jacques. On n'était pas d'accord là-dessus. On ne pouvait pas être entendus. Il y a eu une réunion de conseil à la mairie de St-Bart, on avait foutu 4 ou 5 tracteurs au pied de la mairie à tourner à fond pendant toute la réunion de conseil, c'était une façon de se faire entendre. De dire les agriculteurs sont là. C'est pour dire, il y a des moments où on prend les moyens de mettre la pression, et on sait le rappeler quand c'est nécessaire. Si ça tournait mal, on est capables de mettre 30 ou 40 tracteurs au travers de l'A11. On fout un sacré bordel » (Président du syndicat cantonal Angers Nord-est, 2009)*

### ***Communes concurrentes, communes conciliantes, des relations contrastées entre groupes professionnels locaux et municipalités***

Les conflits sont particulièrement importants sur la commune de Saint-Sylvain-d'Anjou. De fait des surfaces agricoles importantes ont été acquises par la collectivité depuis le début des années 1980. Certains espaces correspondent à des emprises de projets d'urbanisation. Mais la plupart correspondaient à des espaces considérés comme « agricoles » ou « naturels » dans les documents d'urbanisme. L'enjeu pour les maires successifs est de maîtriser l'occupation de l'espace autour de la commune de Saint-Sylvain. En cela, ces acquisitions foncières s'inscrivent dans le projet de maintenir une coupure verte entre Saint-Sylvain et la ville d'Angers et autour du bourg de Saint-Sylvain. Plusieurs secteurs ont ainsi été acquis (carte 22) :

- le « secteur du Pavé » entre 1982 et 1992, 25 ha entre le bourg de Saint-Sylvain et celui de Pellouailles. Ces surfaces sont acquises par la municipalité auprès d'une cinquantaine de petits propriétaires. Cet espace morcelé est pour partie en friches. Ces acquisitions ne soulèvent pas d'opposition des agriculteurs.

Les deux acquisitions suivantes font suite à des départs d'exploitants. Elles soulèvent des oppositions d'agriculteurs localement :

- sur le secteur de la Béchalière en 2002, 52 ha à l'entrée de Saint-Sylvain depuis Angers, ont été acquis suite au départ d'un exploitant par l'agglomération avec une convention d'occupation gérée par la commune<sup>147</sup>.
- Les vergers de l'impératrice en 2007, 25 ha au Nord-Est de Saint-Sylvain, acquis par la municipalité.

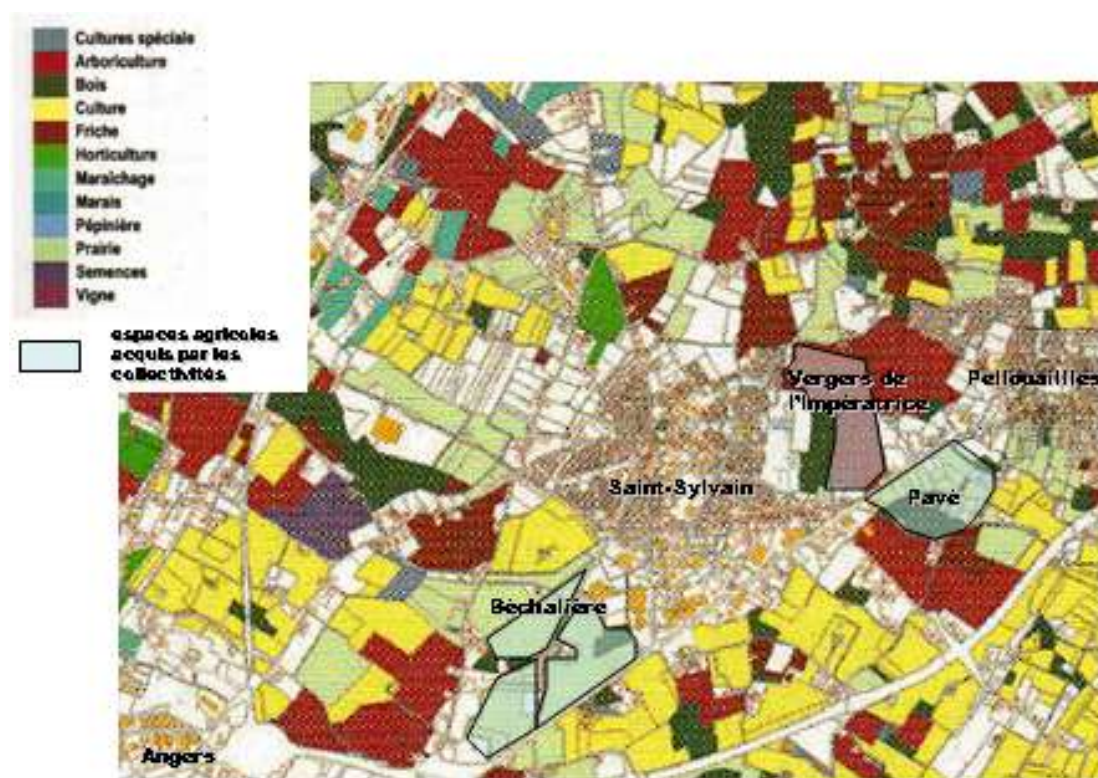
---

<sup>147</sup> Cette acquisition par l'agglomération marque la prise en charge du projet du syndicat de la coupure verte par l'agglomération dans le cadre de sa compétence relative à l'aménagement du territoire et à la préservation de l'environnement et du cadre de vie.

Dans les deux cas, les ventes ont été conclues à un prix élevé, les agriculteurs n'étaient pas candidats pour acheter à ce prix. La SAFER n'a pas souhaité engager une procédure de préemption avec révision de prix. En effet, ces affaires se sont déroulées à une période où la SAFER tentait de renforcer sa mission de concours technique aux collectivités locales, en développant des conventions de partenariat avec ces dernières d'une part et en proposant des prestations d'études foncières aux collectivités d'autre part. Dans ce conflit opposant les agriculteurs à la collectivité, la SAFER, outil traditionnellement aux mains du syndicalisme, a donc fait preuve d'une certaine autonomie par rapport aux positions syndicales locales.

*« Tous les achats qu'il y a eu à St-Sylvain où la SAFER optait pour la collectivité, là on n'était pas d'accord. Il y avait des agriculteurs qui étaient prêts à acheter, ils ont été écartés. Il y a eu une période à St-Sylvain où ça se passait très mal. » (Président du syndicat cantonal Angers Nord-Est, 2009)*

**Carte 22. Localisation des acquisitions communales et intercommunales d'espaces agricoles sur la commune de Saint-Sylvain d'Anjou.**



Fond de carte CA 49, réalisation B. Thureau, 2010.

Au-delà de l'enjeu d'acquérir la terre, deux agriculteurs souhaitaient exploiter les terres de la Béchalère. Un arboriculteur et un éleveur. Là encore, ils se sont confrontés à un refus de la municipalité qui, au-delà de l'enjeu d'éviter l'urbanisation, a une certaine vision des paysages

agricoles ou naturels souhaitables en entrée de bourg. Le bâti agricole ou les vergers exploités de manière classique<sup>148</sup> sont proscrits<sup>149</sup>.

*« Comme les terrains ont été délaissés par les agriculteurs et notamment près du bourg, parce que les terrains sont pas bons, la commune et l'agglomération ont saisi l'opportunité, ils ont pu acheter deux grandes exploitations, une arboricole qu'a arraché là récemment, et puis à côté de chez moi, toute la zone de la Bechalière, c'était un agri qui a arrêté. Alors il y a eu un peu un conflit avec moi : comme on va perdre Trélazé j'aurais bien aimé avoir une parcelle ici, et ça c'était verrouillé. L'argumentation de la commune que ce soit de l'ancien ou du nouveau maire : on veut détenir le foncier de cette zone là pour préserver l'entrée de bourg, pour ne pas avoir sur le moyen terme de constructions, que ce soit une stabulation ou... Donc ils veulent mettre un golf : il faut déplacer les Capucins alors on va mettre le golf là, alors c'est ça que je ressens, moi en tant qu'exploitant, on se soucie de recaser le golf des Capucins parce qu'on veut un golf ici, on se soucie pas vraiment de recaser l'exploitant agricole comme nous, où on perd des terres à Trélazé, on nous a pas donné cette opportunité là. » (Arboriculteur, 2007)*

*« Ils ont refusé de louer à un agriculteur. Ils ont dit : « Si il y a un bail derrière, on n'a plus la maîtrise de tout ça »... Par principe ils ne voulaient pas. Leur idée c'était plutôt de faire des espaces verts. (...) Je me souviens les terres auprès de Rural Service, il y avait un arbo qui était intéressé pour les mettre en pommiers. Le maire a dit « Il n'est pas question qu'on mette des pommiers à l'entrée de st sylvain. Je ne veux pas voire ça. » » (Président du syndicat cantonal Angers Nord-Est, 2009)*

Ainsi, à Saint-Sylvain-d'Anjou, les relations entre agriculteurs et municipalité n'ont pas été simplement distantes, elles sont devenues conflictuelles dans les années 2000. Cela n'est pas le cas sur les autres communes de la zone qui nous intéresse.

Au Plessis-Grammoire, les agriculteurs redoutent depuis les années 1990 l'extension des zones d'activité de la commune et la réalisation d'un contournement. De fait, peu de terres ont été urbanisées, et celles-ci étaient des terres de faible valeur aux yeux des agriculteurs. En 2007, la commune a profité du départ d'un agriculteur pour acquérir des terres en limite de bourg, les exploitants riverains s'en sont partagé l'exploitation en attendant l'urbanisation. Si les craintes des agriculteurs perdurent, ils trouvent des arrangements avec la municipalité. Ce fonctionnement est facilité par la présence au conseil municipal d'un agriculteur fortement impliqué dans les réseaux professionnels locaux et par l'engagement du responsable du syndicat communal du Plessis-Grammoire autour de ces questions.

A Villevêque, le maire, qui est par ailleurs vice-présidente de l'Agglomération en charge du tourisme depuis 2001, formule un projet clair de maintien de l'agriculture sur sa commune :

*« Moi en temps que Maire d'une commune aux portes d'Angers, on ne peut que dire que l'agriculture est une composante indispensable dans l'appréciation de l'aménagement de*

---

<sup>148</sup> Aujourd'hui, les vergers de pommiers dans le secteur sont des vergers basse-tige, presque systématiquement recouverts de filets de protection anti-grêle. La commune a mis en place un verger conservatoire sur cette zone taillé en haute-tige et sans filet.

<sup>149</sup> Cet enjeu paysager a concerné en particulier les terres situées en entrée de bourg, et non la parcelle des vergers de l'impératrice qui a été louée à un agriculteur.

*notre territoire. Pour des raisons qui sont très diverses : tout d'abord au niveau de l'environnement, c'est aussi une assurance de pouvoir gérer les écosystèmes, ça tout le monde peut le dire ce n'est pas très original, il y a aussi le volet de renforcer et protéger les paysages qu'ils soient emblématiques ou pas, ça permet aussi de limiter l'urbanisme et d'avoir un équilibre dans ces territoires. » (Maire de Villevêque, 2008)*

De fait la municipalité est engagée, en lien avec les agriculteurs de la commune, dans la mise en place d'un point de vente collectif, dans le soutien à la replantation de haies... Plusieurs agriculteurs sont élus municipaux, dont, depuis 2008, le président du syndicat agricole cantonal Angers Nord-est. Dès le début des années 2000, ce dernier joue localement un rôle central de médiation entre profession agricole et commune. Cela tient d'abord à sa position de double appartenance aux institutions professionnelles et des collectivités locales : il était déjà associé aux réflexions des collectivités locales depuis 2001 en tant que membre du conseil de développement de l'Agglomération angevine notamment, il devient conseiller municipal en 2008, il est aussi membre de la commission agricole du Pays Loire-Angers animée par la Chambre d'agriculture depuis 2006. Cela tient aussi à sa trajectoire professionnelle et familiale, à la fois ancrée localement et proche des attentes d'élus locaux : c'est un agriculteur du séraïl ; son père a été longtemps président du syndicat communal. Il a lui-même pris sa suite en tant qu'exploitant puis en tant que président syndical. Eleveur à l'origine, comme beaucoup d'exploitants de la zone, il s'est diversifié puis spécialisé dans la production de petits fruits. Aujourd'hui, il a développé la vente directe (cueillette à la ferme) et produit en agriculture biologique. Ce type d'agriculture correspond à l'idéal que formule le maire de Villevêque du renouveau de l'agriculture.

*« C'est quoi l'enjeu de mettre une agriculture de qualité à la porte de la ville : il y a des services de proximités qu'on peut développer ; il y a tous les produits du terroir. La relation entre la consommation et la production où les gens qui sont quand même des urbains ont aussi envie d'avoir une consommation de produits frais. Il y a un changement de mentalité, donc il y a un enjeu d'attractivité du territoire au niveau de l'agriculture, sur Angers métropole. Il y a une demande du consommateur par rapport à l'alimentation, de traçabilité et de qualité aux niveaux des produits. (...) Il y a une mutation parmi les agriculteurs : ce sont des gens très bien formés, parce que quand on parle de produits du terroir près de la ville il faut savoir le commercialiser, le vendre, savoir des choses qui avant n'étaient pas... avant c'était une gestion artisanale qui se faisait de père en fils. » (Maire de Villevêque, 2008)*

Retenons de ce contexte local l'existence de projets parfois combinés, parfois en tension de maintien d'une coupure verte et de maintien d'une activité agricole professionnelle sur le territoire. Retenons également la présence d'un syndicalisme agricole particulièrement actif et les contrastes communaux concernant les relations entre agriculteurs et municipalités (qui vont de la coopération au conflit). C'est dans ce contexte qu'émerge en 2004 la question de la localisation de la zone Océane, à propos de laquelle les agriculteurs vont se remobiliser.

## **2. 2003-2006 : La mobilisation d'agriculteurs dans l'élaboration des projets d'aménagement intercommunaux : localiser l'extension de la zone océane**

### ***L'émergence d'un partenariat de travail entre Chambre d'Agriculture et Agglomération permet la tenue d'un débat local sur l'aménagement de la zone***

L'Agglomération angevine s'est dotée de la compétence urbanisme et a engagé à partir de 2003 l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU)<sup>150</sup>. Le PLU Nord-est concerne huit communes. Le projet d'agglomération adopté en 2001 prévoit que trois de ces communes doivent à terme constituer une polarité (Saint-Sylvain-d'Anjou, Pellouailles-les Vignes et Villevêque), et ainsi concentrer l'essentiel du développement de la zone. Le projet initial de l'Agglomération est d'étendre la zone d'activité existante à l'Est (Zone Océane), sur la commune de Villevêque et de localiser un échangeur autoroutier au Sud de l'autoroute, sur la commune du Plessis-Grammoire (carte 23)<sup>151</sup>.

Depuis le début des années 2000, les relations entre Chambre d'Agriculture et Communauté d'Agglomération se renforcent, la Chambre d'Agriculture est en particulier associée aux travaux d'élaboration des PLU. Cela se traduit par deux modalités d'action :

- Le responsable de l'urbanisme à la Chambre d'Agriculture travaille régulièrement avec la directrice du service aménagement et développement des territoires de l'agglomération. Il fait valoir l'avis de la Chambre d'Agriculture au fur et à mesure de l'émergence des projets. En l'occurrence, la Chambre d'Agriculture était défavorable à l'extension de la zone Océane à l'Est, et demandait à ce que l'Agglomération étudie la possibilité d'extension à l'Ouest.
- Parallèlement, le service urbanisme de la Chambre d'Agriculture est chargé de réaliser des diagnostics agricoles en amont de l'élaboration des PLU. Dans ce cadre, son responsable a mobilisé les agriculteurs à l'échelle des PLU, en s'appuyant sur un agriculteur « *correspondant local* » de la Chambre, pour faire ressortir les enjeux agricoles du territoire. Au niveau du PLU Nord-est, c'est le président du syndicat cantonal qui est ce correspondant. Suite à ce diagnostic, des réunions communales sont organisées avec le cabinet d'urbanisme qui rédige les PLU, le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, le président du syndicat agricole cantonal et des agriculteurs qu'il a mobilisés. Il s'agit alors de faire valoir les enjeux agricoles et connaître les projets d'aménagement. Pour la Chambre d'Agriculture, ce dispositif de travail est un moyen d'associer un nombre relativement important d'agriculteurs aux réflexions sur l'aménagement du territoire.

---

<sup>150</sup> La rédaction de PLU à l'échelle intercommunale constitue un dispositif rare en France (Germain et al. 2010).

<sup>151</sup> Le PLU NE ne peut pas intégrer ce projet dans la mesure où le schéma directeur de 1996 identifie ce secteur comme une zone agricole.



*« Dans le cadre de la révision du PLU on a fait des réunions parfois spécifiques agricoles où moi j'invitais un ou deux responsables agricoles locaux donc comme ça ils étaient au moins six autour de la table et ils discutaient du document d'urbanisme » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

Lors d'une de ces réunions locales, le cabinet d'urbanisme présente un projet où apparaissent des pastilles sur les exploitations, des points d'interrogation. La discussion ne permet pas aux agriculteurs d'obtenir des explications claires et contribue à les alerter sur l'avenir des zones agricoles de Villevêque et du Plessis-Grammoire.

*« Il y a eu des petites croix qui étaient mises comme ça sur le plan sans explications, sur un plan qu'était mis à disposition, tout le monde pouvait le voir. Donc on a essayé nous en tant qu'agriculteurs de chercher à savoir à quoi correspondaient ces petites croix, ces petites zones qui étaient entourées. On avait du mal à avoir des réponses précises. » (Agriculteur du Plessis-Grammoire, 2007)*

### ***La prise en charge de la discussion par le syndicat agricole : mobilisations sélectives et lobbying local***

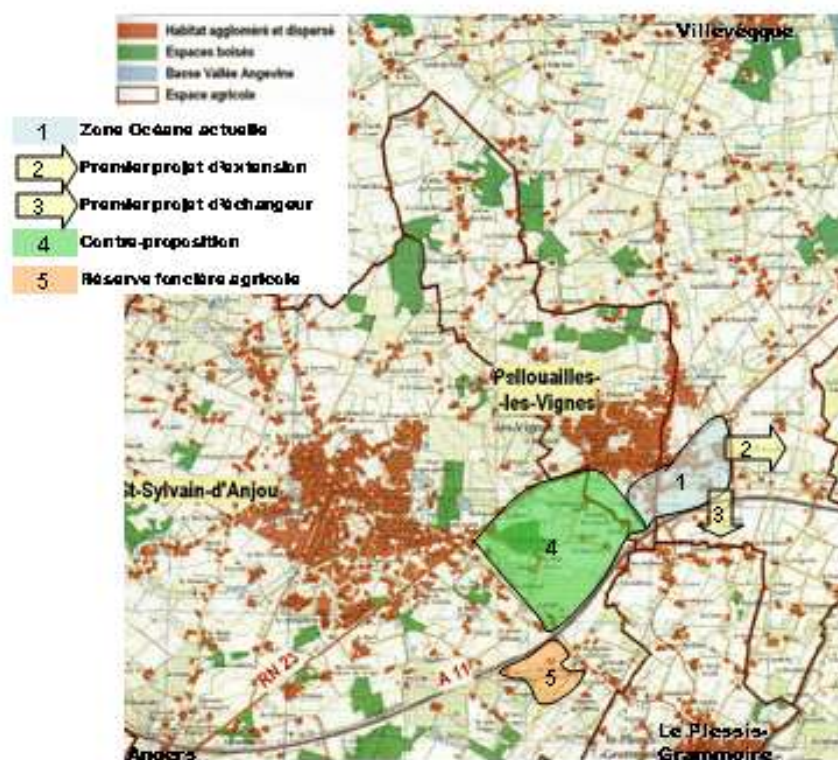
La première démarche des membres du syndicat local est de chercher à mieux connaître le projet des collectivités. Les agriculteurs questionnent leurs élus, la Chambre d'agriculture... Bien que cette dernière soit associée aux réflexions de l'Agglomération, elle ne transmet pas d'information complémentaire.

*« On est associé de manière permanente à l'élaboration de documents d'urbanisme donc dès que l'Agglomération a un projet de modification de changement, nous on est consulté et généralement on a de bonnes relations de travail avec eux ce qui fait qu'on se concerte toujours un peu en amont. Donc les projets, on les connaît. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

C'est le maire de Villevêque qui dévoile finalement le projet d'extension de la zone d'activité Océane. Au cours de ces premiers contacts avec leurs élus ou à l'occasion de rencontres avec les services de l'Agglomération, les agriculteurs expriment leur inquiétude puis leur désaccord par rapport au projet. Mais rapidement, ils vont chercher à construire un argumentaire et une contreproposition pour conforter leur position.

Le syndicat organise alors une réunion avec les agriculteurs concernés par le projet et le bureau syndical. Ils évaluent collectivement l'impact du projet d'extension sur l'agriculture : 4 exploitations impactées, dont deux installations récentes, suppression d'équipements laitiers récents, impossibilité de réinstaller les exploitants laitiers localement, projet qui affecte une zone remembrée, irriguée, drainée, des sols de bonne qualité. L'emprise potentielle de l'échangeur fragiliserait l'exploitation d'un fermier aubergiste récemment installé. Ils s'accordent alors pour proposer une solution alternative qui consiste à étendre la zone Océane à l'Ouest, entre la nationale et l'autoroute, sur les communes de Pellouailles-les-Vignes et de Saint-Sylvain-d'Anjou. Cette solution amènerait à urbaniser *« sur des terres en friche, des prairies, ça ampute seulement un arboriculteur qui a des vergers en décadence »* (Président de la section cantonale Angers Nord-est de la FDSEA, 2009)

**Carte 23. Localisation des projets de localisation de la zone Océane : projet initial de l'agglomération et contreproposition professionnelle**



Réalisation B. Thureau, 2010.

Le syndicat cherche ensuite à mobiliser les élus communaux. Les agriculteurs invitent les maires des communes concernées à une réunion.

*« Ils ont fait quand même une pression très très forte auprès de leur élus. Ils étaient dans les conseils municipaux, ils ont fait un ramdam pas possible et si tu veux et bien les élus faisaient remonter tout cela auprès de l'agglo donc l'agglo a quand même senti une certaine pression de la profession localement » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

Ils sollicitent enfin les élus de l'Agglomération. Ils rencontrent le vice président en charge de l'aménagement du territoire et de l'agriculture, qui accepte après plusieurs rencontres d'étudier la contreproposition.

Enfin, notons ici que l'Agglomération avait engagé des négociations individuelles avec les exploitants concernés relatives à leur expulsion ou expropriation. Cela a probablement renforcé la mobilisation agricole.

*« D'un autre côté l'adjoint au maire d'Angers avait déjà démarché les exploitants pour savoir dans quelles conditions ils lâcheraient les terrains. C'est ce qui a particulièrement agacé la profession et ce qui a fait qu'elle est montée particulièrement au créneau » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

La mobilisation des agriculteurs s'appuie sur le réseau syndical de la FDSEA. C'est un syndicat généraliste et il n'y a pas localement d'autre groupe syndical agricole. Pour autant,

ce syndicat ne mobilise pas habituellement tous les types d'agriculteurs localement : ses membres sont essentiellement des agriculteurs qui pratiquent la « polyculture-élevage ». Les arboriculteurs ne participent pas, en général, aux réunions syndicales<sup>152</sup>. Lors de cette mobilisation, des arboriculteurs sont venus aux réunions. Les responsables syndicaux ont en particulier invité un jeune arboriculteur qui risquait de perdre 10 ha de vergers. Pour autant, cette ouverture est limitée : l'arboriculteur concerné par la contre-proposition agricole n'a jamais été invité aux diverses réunions syndicales.

Les agriculteurs engagés dans l'action syndicale ont participé activement à l'action en direction des élus. Leur engagement est lié au fait que tous, concernés directement par le projet ou non, se sentent menacés par l'urbanisation.

*« On était tous plus ou moins concernés, malgré que même certains n'étaient pas touchés sur la parcelle, c'était une ouverture pour eux à la rigueur s'ils commençaient à venir de côté-là, c'était une ouverture pour aller grappiller un peu plus loin quoi » (Agriculteur du Plessis-Grammoire, 2007)*

Au long de cette mobilisation syndicale, la Chambre d'agriculture a poursuivi son travail avec les services de l'Agglomération et avec les élus, en appuyant la position locale, mais sans participer à l'animation du travail sur le terrain ni aider les agriculteurs dans leur recherche d'information. Cela s'est traduit en particulier par l'engagement de l'élue de la Chambre d'Agriculture en charge des questions périurbaine dans un débat relatif à l'aménagement de cette zone avec l'élue de l'Agglomération en charge de l'urbanisme. Sa double position, d'élue de la Chambre d'agriculture et de vice présidente du syndicat de la propriété privée rurale l'a amenée à se mobiliser autour de deux types d'arguments : l'opportunité du choix de localisation initial du fait de la valeur des terres pour l'agriculture et sur les modalités de négociations engagées par l'Agglomération avec les propriétaires<sup>153</sup>.

*« On a reçu un coup de fil d'un propriétaire en disant, « j'ai vu les services d'ALM pour acquérir du foncier. C'est pour une future zone d'activité ». Je lui ai dit « pour l'instant ne bougez pas. Attendez de voir comment vont évoluer les documents d'urbanisme. Attendez de voir s'il y a une déclaration d'utilité publique la dessus ou pas ». Il ya des questions d'ordre fiscal (s'il y a une plus value elle est imposée si la DUP n'est pas encore signée), il y a des choses comme ça qu'il faut qu'on dise à nos adhérents. La collectivité en avant-garde était allé voir si elle pouvait déjà commencer à acquérir alors que tout ça n'était pas encore acté. Ca nous, au niveau de la propriété on n'aime pas. Pour nous si une collectivité est prête à acquérir à l'amiable avec une propriétaire, il faut que dans les documents d'urbanisme, le pourquoi ils veulent acquérir soit clairement identifié. Pour Océane comme pour le reste ! » (Elue Chambre d'Agriculture en charge des questions périurbaines de 2001 à 2004, 2009)*

---

<sup>152</sup> Exception faite d'un arboriculteur de Saint-Sylvain, qui exploite en GAEC avec un éleveur. Ce résultat se fonde sur une étude des réseaux sociaux des agriculteurs de la zone (Thareau 2009).

<sup>153</sup> Ce double positionnement, au nom de l'agriculture et des propriétaires constitue alors un motif de tension entre les élus de l'intercommunalité et cette porte-parole. Elle sera finalement écartée des discussions entre Agglomération et Chambre d'Agriculture à partir de 2004, puis remplacée par un leader syndical local à partir de 2006.

## ***Constructions d'argumentaires : se fonder sur les orientations politiques intercommunales pour justifier la position professionnelle locale***

L'argumentaire syndical est construit comme une forme de défense des agriculteurs. Il a été élaboré à partir du point de vue d'agriculteurs locaux impactés ou potentiellement impactés dans le cadre d'une réunion locale. Pour autant, les arguments exposés dépassent le registre de la défense des exploitants :

- Registre de la défense des exploitants en place : « *quatre exploitations impactées* », « *impossibilité de réinstaller les exploitants laitiers localement* »,
- Registre de la valeur des territoires pour l'agriculture : le premier projet touche « *une zone remembrée, irriguée, drainée, des sols de bonne qualité* », alors que la contre-proposition concerne des friches, des prairies, c'est-à-dire des terres de moins bonne qualité du point de vue du leader syndical,
- Registre de la valeur des activités agricoles : les exploitants classent les agriculteurs selon leur trajectoire et/ou leur activité : le fait d'être installé récemment, d'avoir investi dans des équipements ou d'avoir développé une activité de ferme-auberge a plus de valeur que le fait d'avoir une activité en attente ou en déclin (« *vergers en décadence* »).

Les agriculteurs perçoivent l'enjeu de mettre en valeur ce dernier registre pour s'approcher des attentes formulées par les élus dans leurs projets. La dynamique d'installation et la diversité des activités agricoles sont effectivement des dimensions fortement valorisées dans le discours des élus, même si ce ne sont pas les seules (Chapitre 5).

*« Ils supprimaient carrément une exploitation de jeunes agriculteurs, moi c'est pareil je venais juste de m'installer et je créais une activité de ferme auberge donc c'est vrai que ça dans la politique du PLU c'était mis en avant ce qu'ils pouvaient préserver tout ce qui était tourisme rural un peu quoi. » (Agriculteur du Plessis-Grammoire, 2007)*

Le responsable urbanisme de la Chambre d'Agriculture développe un argumentaire assez proche mais qui est construit de manière résolument différente. Il ne s'agit pas de défendre les agriculteurs mais de rendre compte de la valeur des espaces pour le maintien à long terme de l'agriculture. De fait, hormis le travail initial de diagnostic à l'échelle du PLU, le responsable urbanisme de la Chambre insiste sur le fait qu'il n'a pas fait de réunion locale. Son expertise se fonde sur les travaux de recensement et d'études réalisés périodiquement par la Chambre.

Il structure son argumentaire autour des deux registres de la valeur des activités agricoles (cf. supra) et de la valeur des territoires pour l'agriculture. Mais à la différence des agriculteurs du syndicat qui envisagent avant tout les qualités du territoire du point de vue des exploitants individuels, le responsable urbanisme de la Chambre a une approche à une échelle territoriale plus englobante « *Nous aussi on était favorables à cette zone là puisqu'on savait que de toute façon tôt ou tard ça serait une enclave* ». Il considère la structure des zones agricoles (surface totale des zones, fragmentation, enclavement) comme une dimension importante de leur valeur pour l'agriculture.

Enfin, l'élue Chambre d'Agriculture en charge des questions périurbaines à cette époque développe un argumentaire fondé sur l'évaluation de la valeur des terres pour l'agriculture (et non pour les agriculteurs). Ici c'est avant tout le niveau d'équipement des parcelles qui est envisagé, et donc leur productivité. L'élue Chambre renvoie ici à l'objectif de durabilité du développement que les élus de l'intercommunalité ont affirmé dans le cadre des politiques locales d'aménagement et de développement du territoire.

*« Les élus auraient voulu mettre des espaces qui sont concernés aujourd'hui par la production de maïs semence, des terres qui sont drainées et irrigables, il faut le dire, en zone pour faire de la zone d'activité. On leur a dit attendez, sur le bord de l'ancienne 23, toutes vos friches industrielles, au nom du développement durable, il va falloir voir si c'est pas plutôt là dedans qu'il faut que vous puissiez en reconquérant l'espace industriel, en le remettant en ordre, et quand vous aurez consommé ça, on verra. Mais pendant ce temps là l'agriculture telle qu'elle existe va pouvoir continuer à faire ce qu'elle fait aux portes d'Angers. Voilà concrètement en tant que membre de Chambre ce qu'on peut faire. » (Elue Chambre d'Agriculture en charge des questions périurbaines de 2001 à 2004, 2009)*

Soulignons que la comparaison des effets sur l'agriculture des deux alternatives n'a pas fait débat, ni au sein de la profession agricole, ni dans le dialogue avec les élus ou agents des collectivités. La façon de qualifier les valeurs agricoles des espaces ne pose pas de difficulté. La force de ces argumentaires ne tient donc pas aux modalités de leur production (négociée ou non sur la base des connaissances pratiques des agriculteurs ou sur la base de données techniques), mais au fait qu'il questionne la légitimité des choix d'aménagement des élus au regard des orientations politiques affichées. L'argumentaire professionnel a très certainement contribué à modifier la position des élus des communes de Villevêque et du Plessis-Grammoire dans la mesure où ils s'étaient engagés dans leur politique communale à maintenir l'agriculture. Il a également influencé la position de certains élus de l'Agglomération qui portent le projet de protéger l'agriculture.

*« Elle (le maire de Villevêque) voyait quand même l'intérêt d'un site comme celui-là en terme d'accueil d'activité sur la commune... C'était pas du tout évident pour elle, elle était un peu entre l'enclume et le marteau, très clairement. Mais elle avait pas le choix, en plus, elle avait des agriculteurs dans son conseil municipal, et puis quand même globalement son projet politique c'est restons une commune rurale au cœur de l'agglomération. Donc si tu veux, venir mettre une zone d'activité économique ici, les agriculteurs lui ont rappelé que c'était quand même en contradiction avec le projet de la commune de Villevêque. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

Mais le débat porte aussi sur l'aménagement du territoire et le coût de l'opération, c'est-à-dire sur les effets non-agricoles de la contre-proposition :

- Le maire de Saint-Sylvain est favorable au projet initial de l'Agglomération. Cela conforte le projet communal de maintenir une ceinture verte autour de la commune. Cela reporte une partie du développement urbain de la polarité sur d'autres communes. Pour la municipalité de Saint-Sylvain, le débat ne se pose pas en terme agricole : les élus comme le directeur des services perçoivent l'agriculture de Saint-Sylvain comme une activité en déclin, les agriculteurs leur semblent peu intéressés par

l'obtention de terres dans la mesure où la commune rencontre des problèmes d'enfrichement.

- Ce qui pose problème également avec la contreproposition agricole, c'est qu'elle localise la zone d'activité sur une zone habitée : 18 foyers doivent être relogés. Par ailleurs la propriété étant très morcelée, l'acquisition des terrains risque d'être plus coûteuse qu'en zone agricole.
- Mais la proposition agricole remet peu en cause le projet de l'Agglomération à long terme qui consiste à créer une continuité urbaine entre Saint-Sylvain-d'Anjou et Pellouailles-les-Vignes.

### ***Construction d'un accord provisoire puis consultation des nouveaux perdants...***

In fine, l'Agglomération a choisi de relocaliser le projet d'extension de la zone Océane selon la contreproposition agricole<sup>154</sup>. Elle a imposé ce choix à la commune de Saint-Sylvain-d'Anjou<sup>155</sup>.

Une fois l'expertise du nouveau projet achevée, un dispositif officiel de concertation<sup>156</sup> a été mis en œuvre. Il a été l'occasion pour les riverains de formuler des attentes relatives au niveau d'indemnisation et aux conditions d'aménagement pour limiter les nuisances. Il n'y a pas eu d'organisation collective de riverains à propos de ce projet. Certaines de leurs remarques, relayées par le maire, aboutissent aujourd'hui à un travail sur l'aménagement de la zone entre Agglomération et municipalité. D'autres, relatives à la vente d'un patrimoine, sont renvoyées par l'Agglomération à des négociations individuelles : « *Certains propriétaires ont demandé de préciser le prix d'acquisition envisagé. Il ne peut y avoir de réponse générale, chaque bien présentant des caractéristiques différentes aboutissant à une valeur vénale différente. Il est précisé que la négociation ne peut être menée que par des contacts individualisés, qui sont d'ores et déjà engagés pour les propriétés bâties, les propositions pour les propriétés non bâties étant prévues pour le printemps 2009.* »<sup>157</sup> Ainsi l'Agglomération cherche à éviter toute forme d'organisation collective des propriétaires.

Du côté agricole, ce n'est qu'en 2006, une fois la publication par l'Agglomération du projet d'extension de la zone sur la commune de Saint-Sylvain, que la Chambre d'agriculture a pris contact avec l'arboriculteur dont les surfaces seront urbanisées. Ce producteur qui est isolé

---

<sup>154</sup> Adoption du PLU NE en 2005. La zone initialement prévue pour l'extension est maintenue en zone A, mais la zone de la contreproposition n'est pas requalifiée de zone AU pour autant, elle reste en zone N. De ce fait, le doute est maintenu au sein de la profession agricole sur l'effet de la mobilisation. Ce n'est qu'en 2006 que ce choix est publicisé avec la diffusion du projet de zone Océane, dans le cadre de la concertation publique légale.

<sup>155</sup> Le maire y était opposé. La municipalité négocie encore en 2010 le prix d'achat des terrains communaux situés sur l'emprise de l'extension de la zone : 25 ha sur le secteur du Pavé acquis entre 1982 et 1992 avec le projet de maîtriser une zone verte autour de Saint-Sylvain.

<sup>156</sup> Publication du projet en mai 2006, mis à disposition en mairie. Permanences de la concertation en octobre 2008 en mairie. Exposition et réunion publique en novembre 2008.

<sup>157</sup> Angers Loire Métropole, Rapport bilan intermédiaire de la concertation, Avril 2009.

professionnellement localement n'a été contacté ni par le syndicat, ni par la Chambre d'agriculture, ni par la municipalité avant cette date. Il était malgré tout informé de l'existence de ce projet et ne s'y est jamais opposé. Pour le syndicat, pour la Chambre d'Agriculture comme pour la commune, le fait que cet agriculteur soit propriétaire des terres à urbaniser et qu'il ait par ailleurs une grande exploitation justifie que ces institutions ne s'impliquent pas dans sa défense.

*« Enquêtrice : Il y a un arboriculteur qui est touché par ce projet de zone économique, il n'a pas trouvé de solution non ? »*

*Directeur des services de la commune de Saint-Sylvain : Lui il est déjà habitué à ce genre de configuration, il était arboriculteur dans la région parisienne, donc il a été exproprié déjà d'autre fois donc lui il n'a pas besoin d'organisation pour le défendre. Il sait très bien faire. Il a été exproprié, il s'est installé ici, il a une vingtaine d'hectares. Ce qu'il a peut-être oublié de vous dire, c'est que du côté de Chenillé-Changé il a une centaine d'hectares qui sont très bien aménagés. Donc il n'aura pas besoin de se défendre, il se défendra tout seul » (2010)*

Même si aucune institution ne s'engage dans la défense de ce producteur, l'enjeu de compenser les pertes de surface induites par l'urbanisation va justifier la mise en place d'un dispositif d'accompagnement des agriculteurs nouveau.

### **3. 2006-2010 : Quand les autorités saisissent une opportunité locale pour mettre en œuvre une nouvelle modalité d'action foncière**

#### ***L'émergence du projet de réserve foncière : un travail entre Agglomération et SAFER***

En parallèle du processus de concertation officielle relative au nouveau projet d'extension de la zone Océane, l'Agglomération cherche à proposer une solution foncière pour l'arboriculteur dont 20 ha seront urbanisés. Elle sollicite la SAFER pour faire une veille sur les ventes de foncier dans le secteur pour in fine constituer une *réserve foncière agricole*. Le projet de l'Agglomération consiste à acquérir des terres agricoles, pour les attribuer aux agriculteurs ayant perdu des terres au moment d'un projet d'urbanisation. Ce projet de dispositif de compensation est une idée ancienne de l' élu intercommunal en charge de l'agriculture, mais qui pour l'instant n'a pas été mise en œuvre.

En novembre 2006, suite au départ en retraite d'un exploitant une parcelle de 22 ha est mise en vente. Plusieurs agriculteurs sont candidats pour acquérir cette parcelle et la SAFER préempte donc. Elle propose alors à l'Agglomération d'être également candidate pour l'acquisition de ces terres en vue de constituer une réserve foncière (carte 23). Par la suite, le directeur de la SAFER facilite le projet de l'Agglomération : il reporte en particulier l'attribution de ces terres pour permettre à l'Agglomération de finaliser son projet<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> La décision est reportée du comité technique du 13 juin 2007 à celui du 18 juillet de la même année.

## ***Un débat entre responsables syndicaux hors des scènes instituées***

Dans le cadre de leurs activités d'acquisition et de rétrocession de terres, les SAFER pilotent un dispositif de consultation de la profession. Classiquement, suite à l'acquisition d'une terre, la SAFER informe les agriculteurs par voie de presse et adresse à des correspondants locaux le dossier relatif à l'acquisition. En Maine et Loire, ces correspondants locaux sont les responsables syndicaux FDSEA au niveau des cantons. L'objet de cette information est de permettre aux agriculteurs intéressés de se porter candidats d'une part, et d'autre part, de permettre localement aux agriculteurs de construire un avis, voire de proposer un arrangement local qui satisfasse les différentes parties prenantes. Souvent, les candidats sollicitent le conseiller SAFER pour contribuer à construire cet arrangement. Ensuite, un comité technique départemental se réunit et propose une solution pour l'attribution des terres, ce choix peut prendre en compte ou non l'avis local.

En l'occurrence, les deux responsables syndicaux locaux - le président de la section Canton Nord-est et le président de la section communale du Plessis-Grammoire - sont les premiers destinataires du courrier de la SAFER. Ils contactent la SAFER, l'Agglomération, cherchent à comprendre les objectifs de cette dernière. Ils provoquent rapidement une réunion avec les agriculteurs du bureau syndical et débattent d'un avis local relatif à cette affaire. Dans un contexte local où les collectivités ont souvent acquis des terrains pour des projets d'aménagement non-agricoles, les agriculteurs expriment d'abord leur doute vis-à-vis de l'objet annoncé de réserve foncière agricole. Ensuite, ils sont aussi partagés quant à la légitimité de l'Agglomération à intervenir dans les processus d'attribution du foncier entre agriculteurs.

*« Agriculteur du Plessis-Grammoire : Là, il y a un problème, c'est que Angers-Loire-Métropole préempte pour la réservation foncière. On ne sait pas pourquoi, parce que pour l'instant, il n'y a pas de gros projet... Enfin si, là, autour de Pellouailles, il doit y avoir un échangeur qui doit se faire, donc il y a quelques terres qui vont être prises à certains. Donc, est-ce que là, ils veulent récupérer de la terre ? Par rapport à la ville, qui préempte avant de proposer des projets, je trouve que là, il y a quelque chose qui ne colle pas. Si c'est vraiment le but de préempter pour avoir une réserve foncière, il faut que les agriculteurs de proximité, on se regroupe tous, puis on dise « on est tous acquéreur ».*

*Enquêtrice : Parce que cette politique de réserve foncière, elle vous choque ?*

*Agriculteur : C'est-à-dire que s'il y a réserve foncière déjà là, c'est-à-dire que la ville, ils vont arriver à vitesse grand V. On connaît très bien la situation.*

*Enquêtrice : Quand ils disent « réserve foncière », ça veut dire qu'un jour, ils vont faire des lotissements ?*

*Agriculteur : Non, je ne pense pas. Ça sera peut-être plus pour faire des échanges... Enfin, j'espère que c'est pour faire des échanges ! Parce que c'est vrai que les deux ou trois premiers agriculteurs qui sont dans la ceinture, à chaque fois, on leur en grignote un peu, il faudrait peut-être qu'ils retrouvent aussi des terres pour... Si c'est pour ça, à la rigueur, c'est jouable. Si c'est simplement pour bloquer de la terre et se dire « de toutes façons, un jour ou l'autre, on va arriver là et puis on va s'installer », je trouve que c'est un peu chaud, un peu dur. Et on n'est pas très loin. » (2007)*



Au final, la position du syndicat cantonal intègre cette incertitude sur le projet de l'Agglomération, et envisage ces terres comme une monnaie d'échange dans des négociations qui les oppose fréquemment :

*« Pour la FDSEA, l'idée c'est à la fois de compenser, c'est ce qu'ils font en ce moment, mais aussi, si d'autres projets chauds arrivent, si l'agglo veut trop urbaniser ailleurs, pouvoir lui dire : vous avez ces réserves là : vous pouvez urbaniser dessus. » (Président de la section cantonale FDSEA Angers Nord-est, 2010)*

Dans le même temps, les agriculteurs du bureau syndical s'accordent sur les priorités à afficher pour l'attribution des terres aux agriculteurs dans l'hypothèse d'une réserve foncière. Ils souhaitent privilégier les agriculteurs des communes proches : Saint-Sylvain-d'Anjou et le Plessis-Grammoire. Pourtant, les responsables syndicaux cantonaux mesurent le caractère novateur de la situation, et ne se limitent pas à ce débat local. Le président de la section cantonale contacte fréquemment le responsable syndical qui a récemment pris en charge les questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture. Ce dernier devient à partir de 2006 une figure centrale des enjeux fonciers agricoles sur le territoire de l'Agglomération angevine : il est responsable syndical à la FDSEA, il siège au comité technique des SAFER et à la CDOA. Il a de plus récemment pris la responsabilité d'une commission agricole à l'échelle du Pays Loire-Angers à la Chambre d'Agriculture. Le président de la section cantonale veut s'assurer de son soutien à la position locale, mais ce soutien ne va pas de soi :

*« Au départ la Chambre était un peu méfiante sur nos positions, ils ne nous faisaient pas confiance. Je me souviens d'un coup de fil de [responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006]. Mais bon ils nous ont suivis quand même. Ils ont peur de ne pas maîtriser les choses. » (Président de la section cantonale FDSEA Angers Nord-est, 2009)*

De fait, au niveau des institutions agricoles départementales, l'enjeu de s'engager dans une politique de réserves foncières portées par l'Agglomération est un débat émergent en 2007. D'abord il s'agit de reconnaître que l'enjeu de compenser les pertes foncières des exploitants se heurte à la priorité départementale donnée à l'installation<sup>159</sup>. Ensuite, accepter la mise en place de réserves par l'Agglomération, est souvent perçu comme une prise de risque. Le responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006 évoque ces différends au sein de la profession à propos de l'élaboration du projet agricole de l'Agglomération qui s'est tenu en 2008 :

*« Ce qu'on affiche dans le projet agricole départemental qui est d'abord la priorité d'installation des jeunes agriculteurs, donc on oriente le maximum de droits à l'installation. Et puis le volet que nous on a aussi demandé dans notre projet agricole périurbain qui est l'anticipation des collectivités dans leurs projets, et donc somme toute*

---

<sup>159</sup> En 2006, le schéma départemental des structures a introduit la notion de réinstallation pour cause d'urbanisation des terres. Ce motif pour l'obtention de l'autorisation d'exploiter des terres reste moins prioritaire, en cas de concurrence, que celui d'une installation normale (répondant aux critères d'octroi des aides à l'installation. Il est prioritaire à une demande pour installation atypique (ne répondant pas aux critères d'octroi des aides). Mettre en réserve, c'est a priori affecter des terres à la réinstallation et non à l'installation, ce qui aboutira peut être à contourner les objectifs affichés dans le cadre de la politique départementale.

*ça déduit qu'on souhaite qu'ils mettent en place des réserves foncières pour compenser. Dès qu'on évoque ce gros mot qu'est la réserve foncière, ça fait peur à certains parce que la réserve foncière on la fait avec les bien qui se libèrent. Alors, j'ai certains de mes collègues qui sont assez frileux de voir la collectivité faire une réserve foncière hors du périmètre impliqué » (Responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006, 2009)*

Pour le responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006, la difficulté essentielle relative à la réserve foncière de Saint-Sylvain est l'incertitude qui pèse sur le projet de l'Agglomération. De fait, le projet d'extension de la zone Océane n'est pas encore adopté (il est officiellement en phase de concertation), l'Agglomération n'a pas non plus finalisé le tracé de l'échangeur : elle projette de le placer sur l'emprise de l'extension de la zone d'activité, mais ne peut présenter de projet précis.

*« La réserve foncière elle n'était pas dans la zone. Elle est de l'autre côté de l'autoroute, et donc, de ce fait là, pourquoi faire une réserve foncière ici quoi ? Clairement ça a été affiché que la réserve foncière ne servirait pas, même si c'est un lieu stratégique, puisque juste à côté du futur échangeur, à une extension de zone, mais bien à une compensation agricole. Quand ça a été bien réaffirmé et que le doute a été levé... C'est plus clair aujourd'hui qu'à l'époque ! » (Responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006, 2009)*

En fait, à l'époque, ce responsable aurait été favorable à une gestion par la profession de la compensation, mais cela n'est envisageable que si le projet de la collectivité est adopté et que les agriculteurs qui perdent des surfaces sont intéressés :

*« L'idéal, si le projet d'Angers Loire métropole avait été plus finalisé, ça aurait été de faire un échange de propriété. Ca se fera plus tard. » (Responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006, comité technique SAFER septembre 2007)*

Finalement, le responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture adopte une position favorable à la constitution de cette réserve. Il s'agit à l'époque d'un compromis accepté du fait de l'incertitude pesant sur le devenir de ce territoire, entre une pratique habituelle et considérée comme « idéale » de contrôle par la profession de l'attribution des terres, et l'intervention de la collectivité dans ces même processus. Il souligne d'ailleurs que les processus d'aménagement du territoire induisent inéluctablement des situations d'incertitude que la constitution de réserves par les collectivités aide à gérer.

*« Il y a toujours un petit décalage. Il y a la volonté de faire une réserve foncière, sur un objet de compensation. Mais, l'anticipation ne met pas forcément la clarté après sur le projet, parce que si on anticipe tellement dans la création de la réserve, on n'a pas forcément l'objet tout à fait de compensation. On sait qu'il faut de la réserve foncière depuis le développement économique de l'agglomération, il faut de la réserve foncière. L'idéal serait d'en avoir tout autour d'Angers dans des emplacements les plus stratégiques possibles. Ce qu'on ne sait pas aujourd'hui c'est où est-ce qu'on va compenser. » (Responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006, 2009)*

## ***Publiciser la position syndicale***

Enfin, le syndicat cantonal invite les élus des communes de Saint-Sylvain, du Plessis-Grammoire et de l'Agglomération à débattre localement de leur position. Pour le responsable syndical, il s'agit d'exprimer publiquement la position professionnelle. Il s'agit de poser cette position comme une concession faite aux projets des collectivités, et par là, de gagner en influence pour les débats à venir. Cette réunion n'a de fait pas d'enjeux autre que cette dimension stratégique, elle ne permet pas d'approfondir la connaissance des différents acteurs. En particulier, elle ne permet pas de préciser les projets urbains. Elle donne à voir au contraire les différences de point de vue entre l'élus de l'Agglomération qui réaffirme la vocation agricole de la réserve et les doutes exprimés par les élus communaux eux-mêmes :

*« Elu de Saint-Sylvain-d'Anjou : Sur ces terrains là, il y aura une partie utilisée pour l'échangeur autoroutier. Mais l'idée de la charte foncière, c'est plutôt de pérenniser l'agriculture, de redistribuer le cas échéant après l'urbanisation des terrains qui seraient enlevés à certains agriculteurs. »*

*Elu du Plessis-Grammoire : je trouve que c'est hautement positif que l'agglo s'investisse comme ça . Ca va éviter en plus une sorte de spéculation foncière. » (Entretien collectif, 2008)*

## ***L'action de la SAFER : mettre en œuvre l'orientation professionnelle et urbaine***

In fine, les terres ont donc été vendues à Angers-Loire-Métropole. Cette attribution fait peu débat dans le cadre du comité technique, le débat a eu lieu avant<sup>160</sup>. La SAFER est chargée de gérer la mise à disposition temporaire de ces terres à des agriculteurs, dans l'attente de la réalisation de la compensation. Ainsi, en septembre 2007 un débat a à nouveau eu lieu pour le choix des agriculteurs attributaires de ces terres. Six agriculteurs étaient candidats. Le comité technique a suivi l'avis local sans en débattre, l'enjeu d'attribuer un bail de trois ans étant probablement considéré comme faible. Deux éleveurs ont été choisis : le président du syndicat communal du Plessis-Grammoire, et un GAEC de Saint-Sylvain. Pour cette attribution, l'enjeu de compenser des pertes de terres passées n'a pas joué : les six candidats ont affiché des pertes passées ou probables, mais le choix des attributaires s'est porté sur ceux dont le besoin de compensation foncière était le moins évident. D'ailleurs les membres du comité technique soulignent régulièrement la difficulté à évaluer le besoin de terres des exploitants. Le président de la section cantonale Angers Nord-est observe à propos du GAEC attributaire :

---

<sup>160</sup> Ce qui est rapidement discuté, ce sont les modalités administratives d'intervention en vue de limiter les risques de contentieux si l'agglomération venait à urbaniser ces terres :

« Président du comité technique : *c'est en zone agricole ?*

Directeur SAFER Maine et Loire : *oui, aujourd'hui.*

Président : *donc l'enjeu c'est bien réserve pour compenser.*

Directeur : *oui, mais la SAFER ne dira pas que l'usage ultime doit être agricole. il y aura peut être des projets urbains d'ici 10 - 15 ans.. » (CT du 18 juillet 2007)*

*« Ca a été attribué à des gens, c'est du provisoire pour l'instant. Le GAEC X en profite. Le GAEC X il va leur en être pris mais pas tout de suite, peut être dans 6 ans. Peut être dans 10 ans, on n'en sait rien. Ils n'avaient pas vraiment besoin pour l'instant. C'est une location précaire, c'est comme ça. » (Président de la section cantonale Angers Nord-Est, 2009)*

La justification affichée dans l'avis local est la proximité des exploitations avec la future zone d'extension de l'Océane et le fait que les exploitants aient leur siège sur l'agglomération. C'est le cas. Il s'agit aussi de réserver les terres à des agriculteurs du canton. Notons enfin que l'arboriculteur qui était le premier visé par la constitution de cette réserve n'a pas souhaité en être attributaire. Il expose que les terres sont mauvaises et ne conviennent pas à l'arboriculture.

### ***La Chambre d'Agriculture : une action en coulisses***

Le responsable de l'urbanisme à la Chambre d'Agriculture indique sans réserve que son institution est favorable à la création de réserves foncières. Mais leur mise en œuvre s'appuie sur un dispositif professionnel d'encadrement de l'évolution des structures agricoles, piloté par le syndicalisme. De ce fait, l'action de la Chambre d'agriculture relève d'une forme de lobbying auprès des acteurs en charge de ces dispositifs.

*« Nous on a toujours été favorables à la constitution de réserves foncières, mais jusqu'à présent l'Agglo disait c'est un peu l'affaire de la profession. Et quand elle a commencé à préempter, nous on s'est dit bon si on travaillait intelligemment ensemble, on n'a mis aucun frein. Mais c'est pas nous qu'avons été vraiment les pilotes et avons poussé l'Agglomération à rentrer dans cette logique. Sachant qu'en plus nous Chambre d'Agriculture on n'est pas une instance qui est habilitée à faire des arbitrages dans le domaine foncier. On a un représentant au comité SAFER et à la CDOA mais c'est pas le président de la Chambre qui réglera les choses (...) Après, si tu veux quand on rentre dans une politique par exemple qui serait une politique de réserve foncière, là je dirais que la SAFER, c'est pas elle qui va monter au créneau là-dessus. C'est une sollicitation de la profession agricole. Donc c'est pour ça que nous on a dit à la SAFER c'est « on est favorable à la création de réserves foncières sur Angers-Loire-métropole, donc nous ce qu'on vous demande c'est de collaborer à cette politique. » Donc eux en contrepartie nous disent ok, vous jouez un peu les régulateurs, donc c'est ce qu'on joue, mais de manière un peu informelle. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'agriculture, 2010)*

L'arbitrage foncier ne constituant pas une attribution de la Chambre d'Agriculture, sa forme d'engagement souhaitable dans le débat localement pose question à l'époque. Invité par le syndicat local à l'occasion de la réunion avec les élus, le responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture a décliné l'invitation, refusant de s'engager publiquement au nom de l'institution Chambre d'Agriculture dans la discussion des réserves foncières.

*« Le fait de ne pas aller à cette réunion, c'était délibéré. Moi j'y serais allé personnellement...en fait [le responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'agriculture à partir de 2006] il vient du syndicat, il a pris ses fonctions à la Chambre, c'est son premier mandat. Et il a peut-être voulu dire mélangeons pas la mission Chambre... Il s'est dit n'intervenons pas, laissons le syndicat. Alors que*

*bon on n'avait aucun problème à être présents sur ce dossier-là. En plus lui il était responsable structure etc., donc il se dit j'ai jamais vu la Chambre intervenir dans les discussions de cette nature-là donc n'intervenons pas. Il a eu à mon avis un réflexe de syndicaliste. Mais bon depuis il a énormément changé. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'agriculture, 2010)*

La position de la Chambre d'Agriculture est assez ambiguë à au moins deux titres. D'abord, les responsables Chambre sont souvent engagés dans le syndicalisme. Ici le responsable professionnel en charge des questions périurbaines intervient dans les choix d'attribution : en tant que membre du comité technique SAFER, en tant que responsable syndical, dans une discussion avec les responsables cantonaux sur la position à adopter. Ensuite, le responsable de l'urbanisme de la Chambre d'Agriculture exprime aussi la volonté de son institution d'intervenir dans les choix d'attribution :

*« Nous ce qu'on demande à l'Agglomération, c'est d'avoir, nous, un droit de regard dans la gestion du foncier tant que c'est pas réattribué puisque c'est des réserves quelquefois sur le plus long terme. Donc là, il faut qu'on voie à qui elles sont attribuées. Bon apparemment là ça n'a pas trop posé de problème, donc elles ont été attribuées à un exploitant qui se situe par ici, mais c'est des biens qui sont libres. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'agriculture, 2010)*

### ***L'invention d'une nouvelle procédure de réserve foncière : une meilleure capacité à intervenir sur la transmission de la terre entre agriculteurs***

De fait, la réserve n'a pas encore joué son rôle de compensation. L'arboriculteur initialement visé a refusé ces terres. Pour autant elle a d'ores et déjà contribué à faciliter une opération de restructuration des exploitations en place. Six mois après la première attribution, la libération de 6 ha a donné l'opportunité à la SAFER de proposer un arrangement nouveau : le propriétaire du président de la section communale de la FSEA du Plessis-Grammoire a acquis ces 6 ha qu'il loue à ce dernier dans le cadre d'un bail rural classique, ainsi ce dernier a pu agrandir son exploitation de manière pérenne ; il a en échange laissé les terres de la réserve au Gaec (l'autre attributaire initial) qui devient attributaire de l'ensemble, de manière précaire ; en échange, ce dernier a cédé à un autre GAEC de Saint-Sylvain d'Anjou une parcelle proche de leur exploitation. Cet échange à trois, facilité par l'existence de la réserve, a permis de compenser les pertes de terres effectives de cette troisième exploitation, et d'améliorer la structure des trois exploitations concernées. La réserve a ainsi été employée au-delà de sa vocation initiale comme instrument de la mission traditionnelle des SAFER de restructuration foncière agricole. Cependant, cet arrangement crée un engagement implicite de la SAFER à rétrocéder une partie au moins des terres de la réserve au premier Gaec attributaire dans la mesure où cet exploitant a accepté de céder des terres qu'il exploitait de manière pérenne. Cette position ne semble pas poser de difficulté dans la mesure où la perte de terres pour urbanisation de ce Gaec apparaît comme certaine, même si l'échéance reste floue.

Ce qui est marquant, c'est qu'au moment où cette modalité d'intervention foncière s'invente, en pratique, les regards portés par les responsables locaux sur son opportunité sont assez différents. Il n'y a pas de vision partagée de l'enjeu de mettre en œuvre ces réserves.

La constitution de réserves foncières est perçue par les responsables de la Chambre d'agriculture comme un moyen d'ouvrir le marché foncier à des agriculteurs ayant moins de moyens financiers.

*« Responsable urbanisme Chambre : Il y a des biens qui sont vendus un peu cher, si on n'obtient pas la révision du prix l'agriculteur n'achète pas, donc là l'Agglo a plus de moyen, pour acheter, c'est-à-dire c'est dans ce sens-là que je disais que quelquefois, il y a des exploitants qui seraient preneurs mais en restant fermiers.*

*Enquêtrice : Ca permet d'ouvrir davantage les candidatures le fait que ce soit l'Agglo qui achète ?*

*Responsable urbanisme : Voilà. Enfin c'est-à-dire que quand je dis que l'exploitant serait pas capable d'acheter, c'est-à-dire celui qu'on veut repositionner... Celui qu'on veut repositionner parce qu'il est impacté, il aura peut-être pas les moyens d'acheter le foncier, donc c'est trouver qui peut le porter en attendant. Ca peut être l'agglo. »  
(Responsable du service urbanisme de la Chambre d'agriculture, 2010)*

Les visions de l'opportunité des réserves foncières des responsables professionnels intervenant sur le territoire de l'Agglomération sont parfois sensiblement différentes. Elles se sont construites au fur et à mesure de l'évolution des formes d'intervention foncière de l'Agglomération. Au début des années 2000, Angers-Loire-Métropole acquiert des terres sur des espaces à forts enjeux environnementaux et patrimoniaux : l'île Saint-Aubin, les vallées humides du Nord d'Angers. Ils les louent à des agriculteurs locaux dans le cadre de baux ruraux. Si les représentants des propriétaires sont opposés à cette forme d'intervention, les porte-parole des agriculteurs n'y voient pas d'inconvénient dans la mesure où il n'y a pas d'incertitude sur le maintien de ces espaces pour un usage agricole. En 2005 en revanche, des leaders syndicaux de l'Ouest d'Angers se sont mobilisés pour obtenir la possibilité d'exploiter une réserve acquise par l'Agglomération. Il s'agissait ici de 11 ha acquis sur l'emprise d'un futur projet urbain. Les agriculteurs ont obtenu après de nombreuses discussions leur mise à disposition précaire à des agriculteurs locaux. Ainsi, l'intervention de l'Agglomération sur le marché foncier agricole en tant qu'acquéreur ou en tant que bailleur n'est pas nouvelle. Ce qui change avec la mise en œuvre de réserves foncières agricoles c'est la vocation de compensation affichée et l'incertitude sur la destination finale des terres. L'enjeu pour le responsable syndical en charge des questions périurbaines pour la Chambre d'Agriculture est de pouvoir gérer collectivement l'incertitude foncière et ainsi intervenir pour compenser et/ou conforter les agriculteurs exploitant près d'Angers.

Depuis cette première affaire, d'autres mises en réserve ont été réalisées. La Chambre d'Agriculture travaille à l'institutionnalisation de cette pratique en produisant un protocole relatif à la constitution de réserves foncières agricoles. Pourtant ces réserves restent aujourd'hui un pari. Un pari que les agriculteurs touchés par l'urbanisation se satisferont de la qualité des terres de réserve, pari qu'ils préféreront les acquérir plutôt que d'être indemnisés. Or les conditions financières de cette compensation ne sont pas encore établies.

## 4. Epilogue : évolution de la représentation des agriculteurs au sein des collectivités

Aujourd'hui un débat a lieu sur l'avenir du SICV. Alors que son président propose la dissolution du syndicat...

*« Donc aujourd'hui on se pose la question de la pérennité du syndicat. En 2014, tous les emprunts vont être quasiment terminés, se pose alors la question, doit-on continuer ou non le syndicat de la coupure verte ? Alors ou on arrête le SICV en 2014, qui est l'époque du renouvellement, ou on le reprend c'est-à-dire on fait de nouveaux investissements. Alors quels investissements on fait ? Est-ce que les communes vont accepter de payer comme elles l'ont fait dans les années 90, des aménagements importants sur une seule commune et les autres passent à côté ? (...) Monsieur [président de la section cantonale de la FDSEA Angers Nord-est] a essayé de faire avancer les choses, j'avais invité les maires, le conseiller général. Ils ont porté un vœu mais c'est tout, ils voulaient faire quelque chose pour aménager leur points de vente des choses comme ça. Mais même si je le voulais en tant que président de syndicat je n'en ai pas la compétence. » (Actuel président du SICV, 2010).*

... plusieurs acteurs tentent de le réactiver : il s'agit de son deuxième président actuellement conseiller général et du président de la section cantonale de la FDSEA Angers Nord-Est. L'engagement de ce dernier aux côtés de la municipalité dans le cadre de l'affaire de la zone Océane a participé au fait que la maire l'ait mobilisé dans son équipe municipale en 2008. Il est aujourd'hui élu communal. Il prolonge également son engagement syndical local en lien avec la Chambre d'agriculture en participant à la commission agricole du Pays Loire-Angers depuis 2006. Sa position sociale nouvelle de multi-appartenance l'incite à réactiver l'héritage des élus agriculteurs des années 1970 et à proposer des actions de développement agricole en lien avec les collectivités, à l'échelle locale.

*« On a fait cet hiver une réunion à la mairie de St-Sylvain, c'était moi qui avais demandé ça, le bureau du SICV est venu et aussi des représentants d'Ecouflant, ça s'est bien passé. J'avais suggéré lors de cette réunion de relancer l'action du SICV sur le plan agricole. Par exemple, l'eau rejetée par les stations d'épuration, elle devrait être utilisée par les cultures. Il y a plein de choses comme ça qui pourraient être faites. Il y a un travail à faire entre les collectivités et nous. Il y avait des agriculteurs qui étaient là. Les agriculteurs un peu sceptiques, c'est vrai. Mais à des moments il faut y aller. Si vraiment on veut sur le plan agricole qu'on fasse des choses, il faudrait qu'on arrive à relancer ça. » (Président de la section cantonale de la FDSEA Angers Nord-est, 2009).*

Mais cette initiative locale se heurte aux ambitions de la Chambre d'Agriculture d'animer la réflexion sur le développement agricole périurbain à l'échelle du Pays Loire-Angers.

*« Le syndicat de la coupure verte, depuis 4-5 ans, ses compétences ont été réduites à uniquement l'assainissement. Donc il a plus trop de raison d'être. Par contre je sens toujours malgré tout [le Président de la section cantonale de la FDSEA Angers Nord-Est] ... On a fait une réunion l'autre jour, il a invité le président du syndicat de la coupure verte parce qu'il veut s'appuyer sur cette structure pour animer le local. Et nous, on essaie de lui faire comprendre que autant faut avoir effectivement des groupes projets locaux territorialisés, ça ne pose aucun problème, autant on ne peut pas nous, Chambre*

*d'Agriculture, avoir les moyens d'être à la fois animateur d'une commission agricole, et puis en même temps animateur d'une autre structure locale. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'agriculture, 2010)*

Ainsi, les affaires locales ont participé à renforcer la position sociale du président de la section cantonale de la FDSEA Angers Nord-est, qui, par des initiatives propres questionne aujourd'hui le mode d'organisation que la Chambre tend à instituer.

## Conclusion

L'Est angevin donne à voir une évolution des rapports entre groupes professionnels agricoles et collectivités. Cette évolution interfère avec des dispositifs de traitement des questions foncières qui se transforment aussi, et dont les effets stratégiques et pratiques se renouvellent.

Les années 1970 et 1980 voient se développer des actions reliant enjeux agricoles et territoriaux, portées par des élus-agriculteurs. C'est cette double appartenance de quelques acteurs leaders qui leur confère tout à la fois la légitimité pour agir et la capacité à initier des formes de coordination et d'action originales. Ces années sont celles du SICV. Le lien entre monde agricole et monde urbain se tisse sans les organisations professionnelles que sont le syndicalisme et la Chambre d'Agriculture. Ce qui caractérise la profession d'alors, c'est une hiérarchisation en fonction de la dimension et de la dynamique des exploitations. Ainsi, si toutes les orientations de production peuvent être associées à l'action du syndicat intercommunal, les nombreux petits exploitants ne s'y engagent pas.

Du milieu des années 1980 aux années 2000, les relations entre agriculture et ville deviennent conflictuelles. La profession agricole se mobilise à travers des actions syndicales d'opposition aux projets des collectivités. Les élus se préoccupent moins d'agriculture que de cadre de vie (coupure, sentiers), les agriculteurs travaillent moins sur les conditions d'exercice et d'évolution de l'agriculture localement que sur l'aménagement du territoire. Ces oppositions aboutissent parfois à l'émergence de solutions nouvelles, mais ces solutions concernent à cette époque la pratique des élus, et peu celle des agriculteurs. La Chambre d'Agriculture engage peu de moyens autour de ces enjeux territoriaux et reste en retrait. Ce qui caractérise la profession d'alors, c'est une différenciation et un cloisonnement croissants en fonction des filières de production. L'action syndicale rassemble les polyculteur-éleveurs, alors que les arboriculteurs sont localement plus isolés et moins mobilisés.

Au cours des années 2000, les rapports entre élus et profession se transforment, la place des organisations professionnelles dans le débat local évolue. Je propose de revenir sur quatre dimensions de ces mutations contemporaines :

- la structuration du débat professionnel local et la représentation de l'agriculture auprès des autorités communales et intercommunales ;
- la production ou non d'une vision locale des enjeux fonciers ;
- la formalisation de la mobilisation professionnelle locale et son inscription dans le contexte intercommunal ;



- l'effet des mobilisations professionnelles sur les choix de gestion de la terre agricole affectant le territoire.

### ***Représentation professionnelle : une ouverture modérée du débat professionnel local dans le cadre du syndicalisme majoritaire***

Malgré une attente des élus locaux et intercommunaux pour la prise en compte de la diversité des agricultures, les dispositifs à l'œuvre restent favorables aux agriculteurs les mieux insérés dans le réseau professionnel local : les polyculteur-éleveurs. En effet, la sociabilité professionnelle est marquée par un cloisonnement entre groupes professionnels différenciés (chapitre 5). Les correspondants locaux de la Chambre d'agriculture comme de la SAFER appartiennent pour la plupart au groupe professionnel des polyculteurs-éleveurs. Ils sont donc représentés et informés, leurs liens denses leur permettent de conduire les mobilisations professionnelles locales tant à propos de l'aménagement que de l'intervention foncière. Les porte-parole des agriculteurs locaux sont des responsables syndicaux de la FDSEA, comme lors des mobilisations des années 1990. Pourtant, lors de ces mobilisations, ils veillent à ouvrir leurs espaces de discussion à des producteurs d'autres groupes professionnels : c'est le fait d'exploiter sur la zone concernée par la mobilisation qui légitime l'invitation au collectif. L'appartenance à un territoire semble émerger comme un nouveau critère de définition du groupe professionnel. Mais cette ouverture est restreinte aux producteurs dont les projets convergent avec la vision portée par le groupe dominant de la gestion locale de la terre agricole. A côté de cette mobilisation portée par des polyculteurs-éleveurs, les arboriculteurs apparaissent, eux, peu organisés. Ils ne se mobilisent en tant que groupe, mais de manière individuelle, en lien avec leurs maires. Or leurs arguments sont disqualifiés par le fait même qu'ils sont propriétaires et qu'ils ont une démarche individuelle.

### ***Les leaders professionnels communaux valorisent une convergence entre leurs projets et celui des élus intercommunaux***

Les porte-parole de la profession agricole formulent un certain nombre de jugements et de propositions relatives à l'agriculture locale et à leur vision de la gestion légitime de la terre. Leurs discours et leurs choix témoignent d'une hiérarchie non débattue entre types d'agriculture : les exploitants dans une logique de loisir ou de valorisation financière ou résidentielle ne sont pas considérés, il est moins légitime d'accompagner de grandes exploitations et des propriétaires que des petites structures en ferme. L'attitude de la Chambre d'agriculture vis-à-vis de l'arboriculteur bientôt expulsé à Saint-Sylvain illustre cette posture.

Ces visions partagées au sein du groupe professionnel dominant des polyculteurs-éleveurs les amènent à défendre deux projets d'action : la contre-proposition pour la localisation de la zone océane d'une part, et la mise en place d'un dispositif de compensation pour les agriculteurs perdant des terres d'autre part. Ces deux propositions d'action et leurs effets sont très peu débattus au sein de la profession. Ce qui est débattu, c'est la justification de ces projets professionnels et la façon d'influencer les décisions des élus locaux.

### **Absence de débat professionnel sur l'opportunité des pistes d'action**

A propos de la localisation de l'extension de la zone Océane, l'absence de débat professionnel sur l'opportunité de ce projet tient essentiellement au fait qu'il est porté par le groupe professionnel dominant. Ce dernier organise le débat professionnel qu'il ouvre en fonction de l'adhésion des agriculteurs à la contreproposition : seuls les agriculteurs perçus comme menacés par le projet intercommunal sont invités. A propos de la mise en œuvre de réserves foncières agricoles, l'absence de débat tient pour partie au fait que les responsables locaux n'ont pas une connaissance fine des dynamiques de transmission de la terre. Les effets probables du dispositif sur ces dynamiques sont de ce fait non explicités. Cela tient pour partie aussi à l'enjeu de porter des projets apparemment fédérateurs, fondés sur l'idée que tous les agriculteurs près d'Angers seraient dans une situation similaire face au risque foncier (besoin de terres et difficultés à en trouver). Pourtant, on ne peut considérer que les réserves foncières sont une solution pertinente pour tous les types d'agriculteurs, dans un contexte professionnel aussi diversifié. Ouvrir le débat serait prendre le risque de mettre en évidence des tensions entre groupes professionnels alors que la mobilisation locale vise à l'inverse à tenter de fédérer les agriculteurs dans le cadre d'un groupe redéfini dépassant les clivages productifs.

### **Un travail argumentaire fondé sur les visions d'élus**

Jean-Michel Chapoulie observe que « *la constitution d'un monopole sur une sphère d'activité, qui dépend des autorités légitimes et des classes dominantes, exige des justifications qui tendent à emprunter des formes idéologiques propres à ces classes.* » (Chapoulie 1973). Les processus locaux s'apparentent à cela : les porte-paroles de la profession cherchent en effet à justifier leurs projets en mobilisant les enjeux et projets formulés par les élus eux-mêmes. Le fait que les élus communaux et intercommunaux formulent publiquement des orientations politiques locales et des projets constitue alors un appui pour l'action professionnelle agricole.

Pourtant l'Est angevin est marqué par des dissensions marquées entre élus communaux et entre certains d'entre eux et l'Agglomération. La maire de Villevêque, également vice-présidente de l'Agglomération, cherche à développer des fonctions urbaines de l'agriculture (accueil, vente directe). La politique intercommunale semble plus ouverte sur les types d'agriculture à maintenir et fait la part belle à une agriculture professionnelle porteuse de développement économique. Le maire de Saint-Sylvain d'Anjou perçoit, lui, l'espace agricole comme un moyen pour maintenir une coupure verte entre Angers et son bourg. Pour ce dernier, le caractère professionnel de l'activité agricole importe peu... Dans ce contexte, les responsables professionnels s'appuient préférentiellement sur les responsables intercommunaux, dont la maire de Villevêque fait partie.

### ***Une action locale informelle adossée au travail entre organisations professionnelles et intercommunales en voie d'institutionnalisation***

Au cours des années 2000, on assiste à une institutionnalisation des relations entre Chambre d'agriculture et Agglomération d'une part et entre SAFER et Agglomération d'autre part (voir chapitres 3 et 11). Les formes de travail à l'échelle intercommunale évoluent, des moyens nouveaux sont engagés par les organisations professionnelles devant l'enjeu de mieux coopérer avec l'intercommunalité, des projets politiques sont négociés à cette échelle. Cela

aboutit à la publicisation d'orientations de la collectivité en faveur de la préservation des espaces et des activités agricoles. Quelle est la place de l'action locale dans ce contexte ? Les deux affaires successives à l'Est d'Angers sont assez différenciées sur ce point :

C'est avant tout le travail entre l'Agglomération, la Chambre d'Agriculture et la SAFER qui permet l'invention d'une forme d'intervention foncière renouvelée : les réserves foncières agricoles. Si la première réserve foncière agricole de l'Agglomération se trouve de fait à l'Est d'Angers, c'est par opportunité et non du fait des acteurs communaux, qui ont peu à voir avec l'émergence de cette nouvelle modalité de gestion de la terre agricole.

En revanche, la mobilisation professionnelle locale est déterminante de l'évolution du projet de localisation de l'extension de la zone Océane du point de vue du responsable urbanisme de la Chambre d'Agriculture. La capacité des syndicats locaux à intervenir dans le cadre de l'aménagement semble d'ailleurs accrue par rapport aux décennies précédentes. Cela tient à la mise en place par la Chambre d'agriculture de dispositifs de représentation et de consultation nouveaux qui permettent d'informer les agriculteurs locaux en amont des projets urbains. La capacité des groupes professionnels locaux à agir est ensuite renforcée par la publicisation par les élus d'orientations politiques favorables au maintien de l'agriculture. Ainsi, au cours de la période étudiée, la mobilisation du local est déterminante, mais informelle, non instituée, dans un contexte où l'institutionnalisation des relations entre organisations (Agglomération, Chambre d'Agriculture, SAFER) produit un cadre procédural et des orientations politiques qui facilitent l'action professionnelle locale.

En fin de période, le porte-parole du groupe professionnel local est légitimé dans sa fonction de représentant selon deux voies : son élection au conseil municipal et son engagement au sein de la commission agricole sur le Pays Loire Angers. Il souhaite réactiver une forme instituée de relation entre profession et communes à travers le SICV. Mais ce projet se heurte à la stratégie consulaire de représentation de l'agriculture intercommunale : l'échelle de la commune ou de groupes de communes infra-Agglomération semble non pertinente à la Chambre d'Agriculture pour instituer le dialogue entre monde agricole et monde des élus locaux. Ainsi, l'institutionnalisation des relations entre profession et intercommunalité semble aller de pair avec le maintien de formes informelles de débat au sein des groupes professionnels communaux et entre eux et les élus municipaux.

### ***Vers un arrangement entre autorités locales : professionnelle et des collectivités***

A propos de l'aménagement du territoire, la mobilisation locale contribue fortement à l'issue de l'affaire : la position des agriculteurs a amené les élus intercommunaux à opter pour un nouveau projet de localisation de l'extension urbaine. Cela n'est pas le cas pour la mise en place des réserves foncières agricoles. Cette nouvelle forme d'intervention s'apparente plutôt à un accroissement de la capacité de l'Agglomération à intervenir dans le processus de transmission de la terre agricole, traditionnellement réservé aux organisations professionnelles en lien avec l'Etat. Elle s'apparente également à une augmentation des moyens d'intervention professionnels et à une transformation des rôles des différentes organisations professionnelles. En quoi ?

i) D'abord, la mise en œuvre des réserves foncières aboutit à un inversement de la chronologie d'intervention foncière : l'attribution de terres n'est plus déclenchée au moment d'une libération mais au moment d'une urbanisation. De ce fait, le débat ne portera pas sur le choix du projet d'usage de la terre le plus légitime aux yeux des responsables professionnels du Comité technique de la SAFER : la vocation de compensation de la réserve est posée a priori. Le choix des candidats pour l'attribution finale est donc prédéterminé : logiquement les terres de la réserve iront prioritairement à ceux qui perdent des terres<sup>161</sup>. L'inversion de la chronologie d'intervention limite les marges de manœuvre des organisations professionnelles au moment de l'attribution finale de la réserve.

ii) Dans le même temps, ce dispositif donne des moyens d'action à la SAFER pour améliorer les parcelles des exploitations agricoles, ce qui constitue une de ses missions. En effet, pour la SAFER, il ne s'agit plus d'arbitrer entre des candidats qui cherchent à obtenir des terres, mais de travailler à des arrangements, des échanges fonciers, à l'occasion de l'urbanisation et en amont de cette urbanisation, en s'appuyant sur l'existence de la réserve.

iii) Enfin, la capacité de la Chambre d'Agriculture à orienter les choix de la collectivité sera certainement accru : un accord semble se dessiner sur le fait que la Chambre d'Agriculture est légitime pour organiser les arrangements localement à propos de la mise en réserve pour les collectivités. Cette mission tend à être interprétée comme une mission d'animation et de développement, rôle traditionnellement dévolu aux Chambres d'agriculture et non comme une mission d'intervention foncière, rôle traditionnellement dévolu au syndicalisme.

Dans l'ensemble, il semble qu'à travers la mise en œuvre des réserves foncières agricoles, le rôle des syndicats à travers les SAFER sera réduit<sup>162</sup>, leur marge de manœuvre persistant essentiellement au moment de l'acquisition par la collectivité<sup>163</sup>.

On assiste ainsi à des jeux d'influence croisés entre autorités professionnelle et des collectivités locales : la profession infléchissant les projets d'aménagement de l'Agglomération, l'Agglomération s'insérant dans le dispositif de transmission de la terre agricole. Moins qu'un processus de subordination d'un groupe social sur le pouvoir local, les processus à l'œuvre relèvent donc d'une forme d'arrangement ou de compromis entre deux autorités locales, ayant des délégations de compétence différentes conférées par l'Etat.

\* \* \*

---

<sup>161</sup> L'effet des réserves d'ouverture du marché foncier à de nouveaux candidats, envisagée comme un enjeu fort par le responsable urbanisme de la Chambre d'agriculture est discutable. Cela dépend des modalités de vente, mais surtout des critères d'attribution. S'ils sont fondés sur le fait que l'agriculteur a été touché par l'urbanisation (compensation), cela ouvre peu. Cette ouverture pourrait être effective si ces terres étaient attribuées pour des installations. Mais cela reste en discussion.

<sup>162</sup> L'exemple des acquisitions foncières sur Saint-Sylvain-d'Anjou constitue un précédent où les agriculteurs n'ont pas réussi à mobiliser la SAFER pour contrecarrer le projet de la collectivité.

<sup>163</sup> Le cas récent d'une intervention de la SAFER à l'Ouest d'Angers montre qu'au moment de l'acquisition par la collectivité, les syndicats et la SAFER gardent le pouvoir d'orienter les choix d'attribution en cas de désaccord : l'intervention de la SAFER s'est soldée par le partage des terres à attribuer pour partie à un jeune pour son installation, pour partie à l'Agglomération pour une mise en réserve et pour partie, contre le projet soutenu par l'Agglomération et la Chambre d'agriculture, à un exploitant en place pour son agrandissement.

Pour clore ce chapitre, soulignons que l'action locale s'appuie ici largement sur le travail intercommunal de production d'orientations politiques et d'invention de modes d'intervention foncière nouveaux. L'action locale s'apparente alors à une veille corrective informelle : elle permet la traduction dans les choix locaux des procédures et des orientations politiques énoncées par les responsables intercommunaux. En revanche, à l'échelle communale, les acteurs s'engagent peu dans la définition des orientations et des modalités de l'action. C'est très différent, nous allons le voir, de ce qui est à l'œuvre au Sud d'Angers dans l'affaire développée dans le chapitre suivant.

## Chapitre 8. L'engagement d'horticulteurs dans un processus de mobilisation locale élargi pour l'aménagement du territoire communal

Un observateur extérieur considèrerait probablement que Sainte-Gemmes-sur-Loire est une commune périurbaine typique sur le plan agricole : on y trouve aux portes d'Angers une production horticole importante. Pourtant, elle est localement considérée comme un territoire particulier sur le plan du développement agricole périurbain : au cœur d'enjeux intercommunaux majeurs, elle est l'objet d'attentions spécifiques de la part des organisations professionnelles et des collectivités. Je me suis donc penchée sur ce territoire tout à la fois exemplaire et atypique pour rendre compte dans le détail du genre de problèmes et de processus à l'œuvre à propos de la gestion du foncier. Trois caractéristiques méritent d'être rappelées en introduction.

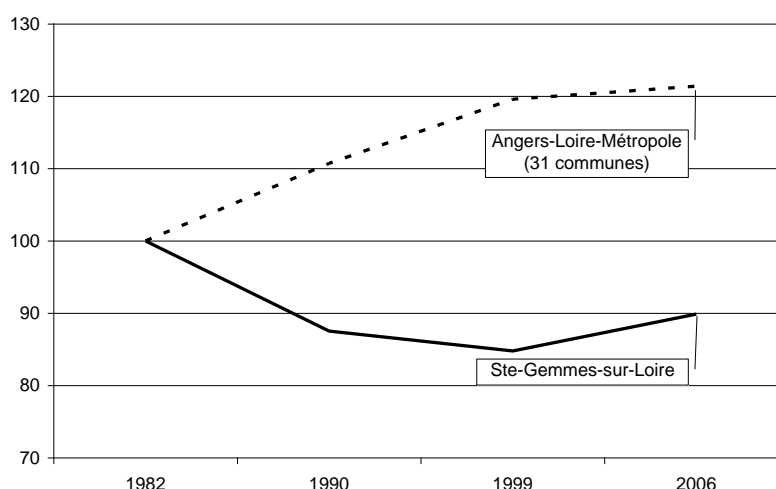
### *Une dynamique urbaine atypique : résister au développement urbain*

Le territoire de Sainte-Gemmes se démarque par le faible développement de l'artificialisation (chapitre 6). Tout se passe comme si, malgré l'extension de la ville d'Angers à l'œuvre depuis les années 1960, le territoire gemmois avait été protégé de l'extension urbaine. Cela s'explique avant tout par une dynamique démographique étonnante sur cette commune de première couronne : la population gemmoise a décru depuis les années 1960 (tableau 26 et figure 21).

**Tableau 26. Evolution de la population communale, 1968-2006, source INSEE**

	1968	1975	1982	1990	1999	2006
<b>Population</b>	4 789	4 466	4 345	3 803	3 684	3 905
<b>Densité (hab/km<sup>2</sup>)</b>	322,9	301,1	293,0	256,4	248,4	263,3

**Figure 21. Evolution comparée des populations de Ste-Gemmes et de l'agglomération angevine, 1982-2006, source INSEE**



Le faible niveau d'accueil de nouveaux habitants s'est accompagné d'une forte sélection sociale : la population communale est plus qu'ailleurs une population aisée, où les cadres sont particulièrement nombreux (Humeau 2004).

### ***Intensification de l'agriculture et développement des usages de loisir***

En 2000, la commune de Sainte-Gemmes compte 30 exploitations agricoles<sup>164</sup>. Ce sont pour l'essentiel des exploitations dites professionnelles (27), qui pratiquent l'horticulture ou d'autres productions végétales spécialisées<sup>165</sup>. La surface des exploitations est très variable (de 1 à 46 ha), elle atteint 12 ha en moyenne, ce qui est évidemment très faible au regard de l'ensemble des exploitations de l'agglomération. Les exploitations gemmoises sont très intensives. Elles emploient une main d'œuvre abondante : l'équivalent de 331 emplois à plein temps.

Localement la dynamique agricole est marquée par :

- La concentration de l'activité au sein d'un nombre restreint d'entreprises et sur des surfaces limitées : le nombre d'exploitations diminue fortement entre 1988 et 2000 (- 48%) alors que les surfaces individuelles des exploitations progressent peu (+ 25%). Au final, alors que les surfaces totales exploitées diminuent de 35%, l'emploi agricole progresse de 7% sur la commune.
- Une forte reproduction sociale au sein du monde agricole : la transmission des entreprises se réalise dans un cadre familial ;
- Un départ important de terres pour un usage de loisir : en 2000, les deux tiers des terres, seulement, sont exploitées par les exploitations de la commune. Quand des

<sup>164</sup> Sauf mention contraire, les données qui suivent sont issues des RGA de 2000 et 1988.

<sup>165</sup> D'après l'enquête menée en 2007 par la Chambre d'agriculture, parmi les 24 exploitants recensés, 14 sont horticulteurs, 4 maraîchers et 2 arboriculteurs.

terres agricoles sont vendues, deux fois sur trois, elles sont acquises à des fins de loisir par un non-agriculteur<sup>166</sup>.

Aux côtés d'une agriculture professionnelle intensive, une agriculture d'attente ou de loisir se développe donc sur de toutes petites structures (moins de 1 ha). Cette fuite des terres du giron de l'agriculture professionnelle est considérée comme un problème, nous le verrons, malgré le fait que le développement des entreprises agricoles localement n'est pas fondé sur l'accroissement des surfaces et l'extensification de l'usage de la terre.

### ***Une commune au cœur d'enjeux intercommunaux majeurs***

Enfin, le territoire gemmois est au cœur de deux politiques intercommunales d'envergure. Les gemmois interviennent largement dans l'élaboration de la politique de transport d'Agglomération en s'opposant aux projets de contournement routier d'Angers. Les horticulteurs de la commune sont également associés de fait à la politique de développement économique à travers l'objectif de promotion du pôle végétal spécialisé angevin. Nous verrons comment les acteurs locaux s'inscrivent dans les processus d'élaboration de ces deux politiques intercommunales de manière à faire valoir leurs préoccupations et projets.

### ***Eléments de méthode***

L'exposé des processus à l'œuvre se fonde comme précédemment sur plusieurs types de matériaux.

- Des documents d'orientation produits à propos du territoire gemmois ou englobant les questions relatives à cet espace. Il s'agit ici du projet d'Agglomération (2003) et du rapport du Conseil de Développement relatif à ce projet (2003) ; du rapport du conseil de développement de l'agglomération et du rapport de mission du CIADT relatifs au développement du pôle végétal (2003), de la charte foncière de l'Anjou (2006), du PLU (2006), du projet agricole du Pays Loire-Angers (2009) ;
- De publications locales diverses : le journal communal, la lettre d'information et le site internet de l'association du Camp de César ;
- D'entretiens semi-directifs menés auprès de 14 personnes entre 2004 et 2010. Il s'agit d'élus communaux, de responsables professionnels locaux, de salariés d'organisations professionnelles ou de collectivités (chambre d'agriculture, ADASEA, BHR, Conseil Général) ;
- D'observation de réunions (réunion publique de présentation du PLU du 7 mai 2004, conseils municipaux du 13 mai et du 2 juillet 2004, conseil d'agglomération du 14 juin 2004, réunion d'adjoints de la municipalité le 25 juin 2004, réunion communale de présentation du projet agricole du 12 février 2010).

Les événements relatés dans cette partie mettent en scène une dizaine de personnages principaux. A l'échelle intercommunale, il s'agit du responsable urbanisme de la Chambre d'Agriculture, du président de l'Union Horticole Angevine (UHA), du président de

---

<sup>166</sup> Source SAFER Maine-Océan, voir partie 2.



l'Agglomération Angers-Loire-Métropole, par ailleurs maire d'Angers, et du président du Conseil Général. A l'échelle communale, il s'agit d'une part de personnes qui se mobilisent à l'origine en tant que représentants des habitants dans le cadre de deux associations de riverains, et d'autre part d'agriculteurs qui s'engagent d'abord en tant que professionnels. Mais les uns et les autres, au cours de l'affaire développée ci-après, accèdent transitoirement à des fonctions électives municipales. Afin de faciliter la lecture de ce chapitre, le tableau 27 présente succinctement la trajectoire de ces personnages clefs, dans leur ordre d'entrée en scène...

**Tableau 27. Présentation des personnages principaux de l'affaire de Sainte-Gemmes-sur-Loire**

Qualification dans le texte	Eléments de description de la trajectoire
Maire des mandatures 1967 à 1995	Cet horticulteur originaire de la commune a été élu municipal dans les années 1960. Il devient maire en 1967 et le reste jusqu'en 1995.
Maire des mandatures 1995 à 2008	Cet habitant d'un quartier résidentiel au Sud de la commune, prend la tête de l'association du Port-Thibault au début des années 1990. Il est élu maire en 1995 et le reste jusqu'en 2008.
Premier président du Camp de César	Arrivé à Ste-Gemmes en 1983, cet habitant du Nord de la commune fonde l'association du Camp de César en 1993. Il la préside jusqu'en 1995, année où il est élu dans la liste du président de l'association du Port Thibault. Il devient adjoint à l'urbanisme, et le reste jusqu'en 2008. A ce titre, il est membre du conseil d'Agglomération avec le maire. En 2008, la liste sur laquelle il se présente est battue, il est à nouveau élu, mais dans l'opposition municipale.
Co-fondateur du Camp de César	Cet habitant acquiert également un terrain au Nord de la commune en 1983. Avec le précédent, il participe à la fondation de l'association du Camp de César en 1993. Il est également élu aux élections municipales de 1995 et 2001, il devient alors adjoint à la communication. Il devient le troisième président du Camp de César, à partir de 2003.
Président de Fleuron d'Anjou	Ce producteur est à la tête d'une grande entreprise horticole. C'est une entreprise familiale qu'il a développée avec son frère à la suite de ses parents. Comme son père avant lui, il a toujours été engagé dans la coopérative. Il préside aujourd'hui Fleuron d'Anjou. Il a été élu municipal à plusieurs reprises, et en particulier de 1995 à 2001. A cette époque, il fonde un groupe de réflexion horticole : le triangle vert. A partir de 2001, en accédant à la présidence de la coopérative, il quitte le conseil municipal mais reste proche du maire, il reste président du groupe de la majorité municipale jusqu'en 2008. Entre 2001 et 2008, il reste très engagé dans le triangle vert dont il est à plusieurs reprises le porte-parole.
Président des vergers d'Anjou	Ce producteur dirige avec son frère une grande entreprise horticole et d'arboriculture. Il préside la coopérative des Vergers d'Anjou. Il est également trésorier du syndicat communal (FDSEA). Il est le fils du maire de Sainte-Gemmes des mandatures 1967 à 1995. A partir de 1995, il se dit opposé à la politique du maire. Il est malgré tout membre du triangle vert. Puis en 2008, il est élu sur la liste du nouveau maire et devient adjoint à l'aménagement du territoire.
Président de la section communale de la FDSEA	Horticulteur à Ste-gemmes, cet agriculteur préside la section communale de la FDSEA. Il est élu conseiller municipal de 2001 à 2008. A ce titre, il anime alors le triangle vert.
Maire depuis 2008	Cet habitant gemmois est directeur de la Chambre d'Agriculture du Maine et Loire. Il est élu aux élections municipales de 2008 et devient maire de Sainte-Gemmes.

# **1. Avant 1995 : Agir pour l'aménagement des zones horticoles en tant qu' élu local**

## ***Des horticulteurs notables locaux***

Les horticulteurs sont un groupe social qui à l'origine était distinct du reste de l'agriculture. L'horticulture est en effet née du développement d'une activité de pépinière par et pour les jardiniers des parcs des châteaux au début du 19<sup>ème</sup> siècle. Ces nouveaux professionnels se réunissent dans le cadre d'une société savante fondée en 1828 : la société horticole angevine. « Cette société est composée d'amateurs, de jardiniers praticiens, éclairés et d'un grand nombre de savants médecins, botanistes et chimistes » (Collectif 2000). L'activité horticole est donc à ses origines une activité urbaine, socialement située au sein d'une élite savante angevine. Au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, un autre type de professionnel apparaît. Il s'agit de colporteurs de l'Oisan. Ce sont des paysans qui recherchent des revenus supplémentaires pendant l'hiver. Ils franchissent les frontières pour aller commercer avec les Amériques, l'Asie, la Russie... La première étape de ces voyageurs est Angers pour s'approvisionner en plants. L'apogée de cette activité se situe à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Depuis, certains se sont installés à Angers. Ils constituent, avec les jardiniers des châteaux, l'origine sociale et familiale de la plupart des horticulteurs actuels. Dans les années 1960, les horticulteurs faisaient partie des notables angevins. De 1963 à 1977, le maire d'Angers est un horticulteur. Sa carrière est marquée par un double engagement : politique et professionnel, aux échelons nationaux et locaux<sup>167</sup>. Le pouvoir politique des horticulteurs angevins a certainement contribué à la prise en compte conjointe du besoin de développer la ville d'Angers d'une part et de relocaliser les activités horticoles situées sur la commune d'Angers d'autre part.

Alors que l'horticulture disparaît progressivement de la commune d'Angers au cours des années 1960 et 1970, la place des horticulteurs au sein des élites sociales et politiques angevines s'amenuise. En revanche, cette histoire semble se prolonger jusque dans les années 1990 sur la commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire. A partir des années 1960, des entreprises horticoles angevines s'y localisent, des agriculteurs se lancent dans l'horticulture et le maraîchage, et c'est dès cette époque qu'un maraîcher est élu maire. Il le restera pendant 28 ans entre 1967 et 1995.

## ***Engagement ancien des collectivités locales dans des politiques d'aménagement horticole***

L'importance politique des horticulteurs angevins a certainement contribué à la mise en œuvre de projets, parfois ambitieux, visant à améliorer la possibilité de développement de cette activité.

---

<sup>167</sup> Il fait des études supérieures à l'université catholique de l'Ouest puis à l'école libre de sciences politiques à Paris. Après son service militaire il devient horticulteur et reprend l'entreprise familiale. Il s'engage dans les organisations professionnelles horticoles : président de la section bulbiculture à la fédération nationale des producteurs horticoles, expert représentant les producteurs au groupement national des semences auprès du ministère de l'agriculture. Il entre au conseil municipal d'Angers en 1953, est élu Conseiller général en 1955. Il est élu député en 1956, réélu en 1958 puis battu en 1962. Il ne parvient pas à se faire réélire en 1968. Il devient maire d'Angers à la suite du décès de son prédécesseur en 1963 puis est reconduit jusqu'en 1977.

### **1966 : l'aménagement du Val d'Authion.**

Après la seconde guerre mondiale, l'horticulture de la région angevine se développe rapidement. Les besoins d'arbres, plantes en pots, bulbes et fleurs coupées sont importants jusque dans les années 1970, du fait de la dynamique de reconstruction puis de développement urbain de l'époque. Or les producteurs se trouvent contraints sur le plan foncier :

- La production horticole est concentrée au Sud et à l'Est d'Angers (le quartier de Frémur, le quartier Saint Laud) et sur les communes limitrophes (à Sainte-Gemmes-sur-Loire la zone du Camp de César, aux Ponts-de-Cé). La pression urbaine s'exerce sur ces terres horticoles.
- La production de graines et le maraîchage se concentrent sur la vallée de l'Authion, entre Angers et Saumur. Sur ce territoire, les exploitations pâtissent d'un parcellaire très morcelé (les 40 000 ha exploités par ces producteurs sont découpés en 117 000 parcelles !).
- De plus, le val d'Authion est un espace dont l'exploitation agricole est tributaire d'équipements hydrauliques anciens. En effet, cet espace se situe entre la Loire et un de ses confluent : l'Authion. Or le niveau de ce dernier est plus bas que celui de la Loire. De ce fait, en période de crue, le val d'Authion était régulièrement inondé. Afin d'endiguer ce phénomène, des premières mesures d'aménagement ont été prise au cours du 19<sup>ème</sup> siècle : déplacement vers l'aval de sa confluence avec la Loire, mise en place de portes pour éviter le refoulement des eaux en période de crue. Or à la fin des années 1960 ces aménagements son vétustes, des inondations importantes ont lieu.

Ainsi, des opérations d'aménagement foncier et hydraulique apparaissent opportunes pour permettre le développement d'activités maraîchères, semencières et horticoles sur le val d'Authion (Collectif 2000). Dans ce contexte, Edgard Pisani, conseiller général et ministre de l'Equipement, propose en 1966 un programme d'aménagement global de la vallée de l'Authion et une transformation des terres inondables en surfaces horticoles et maraîchères. Les objectifs de l'opération sont les suivants :

- Améliorer la maîtrise des eaux (stations de pompage, réserves d'eau et prises en Loire),
- Aménager la structure parcellaire du territoire, un remembrement systématique est envisagé,
- Favoriser l'installation de jeunes producteurs et la spécialisation des entreprises,
- Favoriser le transfert des entreprises horticoles angevines sur la zone de l'Authion,
- Aider au développement de la formation et de la recherche en favorisant l'implantation locale d'écoles et de laboratoires.

En 1968, ce projet est confié à la Société pour l'aménagement et le développment de la région Loire-Authion, qui associe les élus locaux (maires et conseillers généraux), l'administration et des partenaires professionnels. Ce projet ambitieux s'est traduit par :

- Le transfert de l'horticulture angevine dans la vallée : en 1840, la commune d'Angers comptait 233 ha de surfaces horticoles, essentiellement des pépinières ; elle n'en compte plus que 121 en 1969, 86 en 1979 ; le transfert est à peu près terminé en 1980. Plus de 70% des surfaces horticoles du Maine et Loire sont concentrées dans la vallée de l'Authion en 2000 (Collectif 2000).
- L'implantation d'entreprises nouvelles, comme en particulier Vilmorin, grande entreprise semencière parisienne qui s'implante à la Ménitrie, commune du val d'Authion, en 1969 ;
- Le développement d'unités de recherche et d'enseignement à proximité d'Angers : développement d'une activité relative aux plantes ornementales à l'INRA d'Angers en 1970, cela occasionne l'arrivée de nouveaux chercheurs localement ; implantation d'un nouveau laboratoire CNRS de physiologie végétale en 1966-67 ; création de l'ENITHP<sup>168</sup> en 1972.

L'émergence d'un tel projet s'inscrit dans une configuration sociale très spécifique. Il est favorisé d'une part par une proximité très importante à l'époque entre les élus locaux et les horticulteurs angevins, et d'autre part, par l'engagement sur le territoire de l'Authion de la personne d'Edgar Pisani, artisan de réformes majeures des politiques nationales agricoles et foncières au cours des années 1960<sup>169</sup>.

### **Prolongement de la politique d'aménagement de zones horticoles par le Conseil Général.**

L'action foncière d'aménagement pour le développement des activités horticoles s'est prolongée au cours des années 1990 à travers l'engagement de collectivités locales – département et communes ou intercommunalités –, dans l'aménagement de zones horticoles. Cette politique du Conseil Général consiste à subventionner des communes ou des intercommunalités qui s'engagent dans la construction de serres-relais pour l'installation de jeunes horticulteurs sur des zones dédiées. Trois zones ont ainsi été constituées entre 1992 et 2003. L'une de ces zones se situe sur le territoire du Val d'Authion, les deux autres se situent à plus de 20 km au Nord et à l'Ouest d'Angers. Des relations de travail se renforcent entre le Conseil Général et une organisation professionnelle spécifique de l'horticulture : le Bureau Horticole Régional (BHR), qui intervient comme expert dans le cadre de la définition de cette politique.

---

<sup>168</sup> Ecole nationale d'ingénieur des travaux d'horticulture et du paysage.

<sup>169</sup> En 1964, nouveau conseiller général du canton de Montreuil-Belay<sup>169</sup>, Edgar Pisani est un homme politique de premier plan au niveau national. Il est alors ministre de l'agriculture, il a mis en œuvre quelques années plus tôt une politique ambitieuse d'orientation de l'agriculture (LO Société pour l'aménagement et le développement de la région Loire-Authion A 1962). Améliorer l'aménagement de l'espace agricole pour augmenter la productivité de l'agriculture constitue une orientation politique centrale de la politique nationale qu'il a contribué à forger. Cette ambition apparaît également centrale dans le projet local qu'Edgar Pisani formule pour le Val d'Authion en 1966. Au même moment, il est nommé ministre de l'Équipement. A cette place, il fera adopter en 1967 une loi d'orientation foncière qui a durablement marqué les pratiques et les instruments de l'aménagement du territoire. Cette loi vise à organiser le développement important des villes en introduisant des documents de planification (SDAU, POS), elle introduit le principe de coresponsabilité de l'État et des collectivités territoriales (Frébault 2003). La prise en charge par des élus locaux de la planification du développement de la ville d'Angers et de la gestion d'un territoire au travers de la Société pour l'aménagement et le développement de la région Loire-Authion apparaît comme une traduction locale des orientations de la politique émergente au plan national.

*« Pour les zones horticoles ou autres, on fait des prestations pour le Conseil Général. Par exemple, le BHR avait été associé à la création de la zone horticole de Tiercé, on est aussi sollicités pour participer aux réflexions sur la zone de Longué-Jumelles. » (Directeur du BHR, 2009)*

A cette habitude de travail qui se renforce, s'ajoute une proximité institutionnelle forte entre BHR et Conseil Général dans la mesure où, dans les années 1990, le président du BHR est un horticulteur récemment élu conseiller général.

Les différentes actions exposées donnent à voir une acception des questions foncières dans le secteur horticole à la manière des aménageurs urbains. Il s'agissait dans les années 1960 de libérer de l'espace pour le développement de la ville d'Angers en déplaçant les activités horticoles. Dans les années 1990, la création de zones horticoles a émané d'un souci de favoriser le développement de l'activité et de l'emploi en horticulture. Espaces de développement ou espaces de relocalisation... les moyens fonciers mis en œuvre relèvent toujours de l'affectation de zones dédiées à la production horticole, loin des espaces contraints traditionnellement occupés par ces activités.

#### **Carte 24. Localisation du terrain de recherche au Sud de l'Agglomération**



Réalisation B. Thareau, Géoportail, 2010

#### ***La municipalité de Ste-Gemmes investit dans l'équipement et dans la protection de sa zone horticole***

La municipalité de Sainte-Gemmes s'est également engagée dès les années 1960 dans l'accompagnement du développement de la production agricole. Alors que sur la commune, les légumes de plein champ, les grandes cultures et l'élevage sont les productions dominantes

jusque dans les années 1950-1960, la municipalité, sous l'impulsion du futur maire des mandatures 1967-1995, choisit d'investir dans les équipements d'irrigation. La station de pompage en Loire est inaugurée en 1963, elle est associée à un réseau d'irrigation qui permet d'arroser 500 ha de terres<sup>170</sup>. Cet investissement de la collectivité permet le développement de productions maraîchères qui sont jusqu'alors rares (la première serre date de 1960 sur la commune). C'est d'abord l'essor du maraîchage et de l'arboriculture. Puis dans les années 1980, les producteurs font évoluer leurs activités vers l'horticulture ornementale. Cet essor est largement accompagné par les deux coopératives de l'époque.

*« On a repris la suite à notre père qui avait une entreprise, mais plutôt agriculture générale puisque c'était du maïs, du blé, de l'élevage et puis des légumes lourds, ce que l'on appelle légumes lourds, c'est pommes de terre, artichauts, choux fleurs. C'étaient des spécialités sur Ste-Gemmes dans les années 50 – 60. C'est-à-dire que notre père, il est fondateur d'une coopérative qui s'appelait La Ponts de Caise, qui s'appelle Fleuron d'Anjou maintenant. Jusqu'en 1982, il y avait 2 coopératives : La Ponts de Caise, et la CHMA (Coopérative Horticole et Maraîchère Angevine). Donc la Ponts de Caise qui était avec des adhérents plus spécialisés pleine terre et puis la CHMA plus spécialisés en serres. Donc eux subissaient les mêmes pressions que nous au niveau des différents chocs pétroliers. Donc eux avaient commencé à penser reconversion, à la CHMA. Et en 79, ils ont fait des essais en haricots de semence ; en 80, ils ont fait des essais en plantes à massifs et géraniums. Et puis 81, la même chose. Alors que nous, la Ponts de Caise, à l'époque, eh bien on regardait ça... Et puis la CHMA a décidé d'arrêter son activité. C'est-à-dire que y'a une partie des adhérents qu'ont repris leur indépendance, et l'autre partie qui a demandé son adhésion à la Ponts de Caise<sup>171</sup>. Donc dans ces adhérents-là, il y avait déjà des personnes reconverties en horticulture. Alors nous, belle aubaine, quand on a repris ces horticulteurs-là, tout de suite sur notre entreprise on a pris le virage et puis on a dit : « On fonce avec eux. ». Donc en 1983 - 1985, ça prenait tournure au niveau de la coopérative, on s'était donné les moyens d'embaucher des techniciens et des commerciaux pour l'horticulture. (Président de Fleuron d'Anjou, 2004)*

Ce réseau d'irrigation reste utilisé localement. Il est parfois l'objet de conflits entre horticulteurs et municipalité, souvent l'objet d'engagements de part et d'autre pour son entretien. Il est un facteur essentiel du maintien des activités sur la commune.

*« Le réseau d'irrigation, c'est très important pour nous. Je crois que c'est la base, aujourd'hui, au niveau horticulture : on n'aurait pas de réseau d'irrigation... Le réseau d'irrigation, c'est vrai que c'est un point sensible. Ça a toujours quelque chose qui a été géré par la commune. C'est un réseau communal. Tout investissement passe par la commune. » (Président de la section communale de la FDSEA, 2004)*

Quelques années plus tard, la commune est déclarée « secteur agricole protégé du groupement d'urbanisme d'Angers ». En 1971, dans la lignée des choix d'aménagement promus par Pisani pour délocaliser les productions maraîchères et horticoles dans l'Authion, un projet intitulé « Angers sur Loire » est présenté comme un des choix de développement urbain possible. Le

---

<sup>170</sup> Source : site internet de la commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire.

<sup>171</sup> Soulignons d'ores et déjà que la dissolution de la CHMA a été un véritable schisme au niveau communal. Aujourd'hui encore, le fait d'être indépendant ou au contraire d'adhérer à la coopérative divise les producteurs.



maire de Ste-Gemmes défend la protection du secteur agricole de la commune. Le projet angevin est écarté en 1973<sup>172</sup>. Pour autant, il reste fortement présent dans la mémoire collective des gemmois qui véhiculent une même angoisse : tous craignent qu'Angers assimile la commune. Ils confèrent aux élus angevins, aujourd'hui encore, l'ambition de conquérir une ouverture sur la Loire. Pour ce faire, ils urbaniseraient la zone horticole, créant une continuité urbaine du centre ville aux rives de la Loire. La politique communale, depuis 1971, est toute orientée vers l'évitement de ce scénario. Le maintien de la zone horticole en est un aspect majeur. Préserver l'agriculture sur cette zone est un moyen d'éviter l'assimilation, de se distinguer de la ville d'Angers.

## **Carte 25. Cartographie des enjeux communaux sur Sainte-Gemmes sur Loire**



Réalisation B. Thareau, Géoportail, 2010

Ainsi, la municipalité de Ste-Gemmes mais aussi le Conseil Général et la municipalité d'Angers sont engagés depuis les années 1960 dans des politiques qui visent des objectifs pour partie contradictoires : le développement des productions maraîchères et horticoles d'une part et l'articulation du développement spatial de la ville avec soit le maintien soit la délocalisation des activités agricoles. Il semble que le développement de ces politiques soit pour partie lié à la présence d'horticulteurs comme maires ou conseillers généraux. Or à partir de 1995, sur la commune de Ste-Gemmes, le maire-horticulteur, est remplacé par un nouveau maire dont la légitimité locale se fonde, pour partie au moins, sur son engagement pour la défense du cadre de vie gemmois.

<sup>172</sup> Source : Compte rendu du conseil municipal de Ste-Gemmes-Sur Loire du 19 janvier 2009.

## **2. L'émergence du souci de préserver le cadre de vie : mobilisations associatives et changement de municipalité en 1995**

Au début des années 1990, deux associations de riverains se constituent en réaction à des projets d'aménagement. Ces mobilisations aboutissent à la remise en cause de la politique municipale, et, en 1995, au renouvellement de l'équipe municipale et à l'élection d'un nouveau maire issu de ces mouvements locaux.

### ***Emergence d'associations de riverains opposés aux projets d'aménagement locaux***

Au début des années 1990, les habitants d'un quartier de Ste-Gemmes, Port-Thibault, s'inquiètent d'un projet de lotissement dans leur quartier, porté par la municipalité de l'époque. 120 maisons doivent être construites. De fait, Port-Thibault est un quartier résidentiel très prisé et cher. Le fils du maire de l'époque relate la mobilisation des habitants de Port-Thibault en ces termes :

*« Les hauts de Port-Thibault, c'est plein de vieilles maisons, c'est très joli, c'est la bourgeoisie, ça coûte très cher les maisons ici. Les gens ne voulaient pas de populace qui viennent traverser avec leurs motos, on a entendu des mots comme racailles des choses comme cela, on a entendu pleins de choses à l'époque. » (Président des vergers d'Anjou, 2010)*

L'association du Port-Thibault se constitue alors. A sa tête, un habitant du quartier que le parcours professionnel en lien avec les milieux politiques et les compétences oratoires désignent comme la personne la plus apte à porter les revendications locales. Il mène l'opposition au projet de lotissement. Cela animera pour partie le débat communal jusqu'en 1995, où le président de l'association présente une liste aux élections municipales. L'une de ses promesses de campagne est l'abandon du projet de lotissement.

A la même période, deux habitants du Nord de la commune découvrent l'existence d'un projet de voie rapide à proximité de leurs maisons. Ils mobilisent rapidement leurs voisins et créent en 1993 l'association du Camp de César.

*« Alors, c'est né en juin 93, tout simplement à partir d'une lecture de Ouest France. Il y avait le compte rendu du conseil municipal. Donc je lis ça et à un moment je vois qu'une question est posée sur le projet de voie rapide au Nord de la commune. Parce que la rocade Sud comme vous avez pu le voir, c'est pas un projet nouveau. Ça date du SDAU de 1976... Donc j'étais assez étonné parce que tant mon voisin que moi on avait acheté un terrain en 1983 sur un petit lotissement, et on n'avait jamais entendu parler de ce projet là ! On a commencé à se renseigner un peu, on a été voir à la mairie de Ste-Gemmes etc. Très vite il dit « puisqu'on s'est aperçu de ce projet de voie rapide, qui n'est pas mis sur la place publique, il faut créer une association ». Donc on a fait une campagne boîte aux lettres. On a fait un, un petit tract pour inviter tous les gens du quartier, tous les gens se trouvant à proximité du passage éventuel de cette rocade à une réunion publique. Alors cette réunion a eu lieu dans un bistrot pas très loin de chez nous qui s'appelait à l'époque le Camp de César. C'est pour ça que l'association s'est appelée comme ça. Il y avait plus*



*de cent cinquante personnes, ça a fait salle comble puisque apparemment des tas de gens découvraient. On a débattu sur le sujet, on a fait part à toutes les personnes de ce qu'on avait appris, de l'importance de ce projet. Donc au final de la réunion publique, on s'est dit, on va créer une association. Mon voisin est devenu le premier président » (Co-fondateur de l'association Camp de César, 2010)*

Les membres de cette association sont dès l'origine assez divers : la plupart des riverains y adhèrent, qu'ils soient anciens habitants de Ste-Gemmes, nouveaux venus comme ses deux fondateurs, horticulteurs ou non etc. L'enjeu d'éviter le passage d'une voie rapide sur le Nord de la commune mobilise largement les habitants dans leur diversité.

### ***La position de la municipalité : justifier la nécessité de la rocade et penser l'aménagement de manière à préserver l'agriculture***

Pour les élus, ce projet de voie rapide n'était pas une nouveauté. Elle a été inscrite dans le schéma directeur de 1976. C'est apparemment dans un dialogue entre le maire d'Angers et le maire de Ste-Gemmes que se discutait l'opportunité de cette voie rapide. Ce dernier était d'ailleurs investi autour des enjeux d'aménagement du territoire. Dès 1968, la commune adhère au district angevin. Le maire de Ste-Gemmes participe à un « groupement d'urbanisme d'Angers ». En 1971, il s'engage contre un projet d'urbanisme intercommunal intitulé « Angers sur Loire ». En 1978 il fait adopter un POS sur Ste-Gemmes. Ainsi le maire des mandatures 1967-1995 participe aux instances de discussion institutionnelles relatives à l'aménagement. Ces débats sont peu publicisés. La position du maire de l'époque est rapportée par son fils :

*« Lui n'était pas foncièrement opposé en soi au projet de rocade mais en fait il n'en a jamais vu l'utilité. Ce qui primait à ce moment là, c'est dire que s'il y a une rocade, il faut absolument prouver qu'elle est nécessaire, et il avait été dit on ne la fera que quand la déviation contournement au Nord d'Angers sera fait. Pour lui c'était dire : si elle est nécessaire, si les études le montrent pourquoi pas, mais en tout cas ça ne va pas se faire au détriment de l'activité agricole de Sainte-Gemmes. Et là le maire d'Angers il avait repris à l'époque cet argument là, mais justement le barreau sud, il l'utilisait comme cela, le barreau c'est la limite infranchissable. » (Président des vergers d'Anjou, 2010)*

Cette position ne convient pas aux riverains qui d'une part sont opposés à l'existence même d'une rocade, et d'autre part contestent l'hypothèse selon laquelle une rocade peut être une limite à l'urbanisation.

L'importance de la mobilisation des habitants et des producteurs de Ste-Gemmes amène le conseil municipal à se prononcer contre le projet de rocade Sud en décembre 1993, puis à participer au mouvement de contestation qui prend forme à partir de là.

### ***1995 : une nouvelle équipe municipale se structure autour de militants associatifs***

En 1995, les élections municipales se concentrent sur ces deux débats locaux : la construction du lotissement de Port-Thibault et l'opposition à la rocade. Le maire sortant ne se représente pas aux élections. Les deux présidents des associations locales font liste commune et sont élus

autour de deux positions fortes : l'abandon du projet de lotissement et l'opposition au projet de rocade.

L'équipe municipale compte ainsi plusieurs leaders associatifs : le président de l'association du Port-Thibault devient maire et celui du Camp de César adjoint à l'urbanisme ; le cofondateur de l'association du Camp de César devient adjoint à la communication. La profession agricole y est également représentée. Le nouveau maire convainc un ancien horticulteur qui était conseiller municipal depuis 1974, de refaire un mandat en tant qu'adjoint à la voirie. Il insiste également auprès du vice-président de Fleuron d'Anjou pour qu'il rejoigne la liste. Ainsi, il prend soin d'associer les agriculteurs, et en particulier les horticulteurs à cette nouvelle équipe municipale.

### **3. La lutte contre le projet de rocade (1994 – 2002) : les horticulteurs et leurs organisations s'inscrivent dans le mouvement d'opposition**

Les années 1990 ont été marquées sur la commune par un engagement important de l'association du Camp de César et de la municipalité contre le projet de rocade. Dans cette lutte, l'enjeu de maintenir l'horticulture a été un argument important, et, de fait, les agriculteurs y ont été associés.

#### ***1993-94 : l'articulation entre l'action des horticulteurs et des riverains à travers l'adhésion au Camp de César***

Les premières manifestations d'opposition au projet de rocade interviennent avant les élections municipales. L'association du Camp de César et la municipalité mènent une action coordonnée en lien avec les municipalités de Bouchemaine et des Ponts-de-Cé (communes riveraines concernées par le projet de tracé) et avec les associations de riverains de ces mêmes communes. Il s'agit d'adresser des avis municipaux au syndicat mixte de la région angevine (SMRA), de rencontrer des députés et des conseillers généraux, un collaborateur du ministre de l'environnement, de participer à des réunions publiques, de manifester. Des conseillers généraux, ainsi que le directeur départemental de l'équipement manifestent des réserves voire une opposition face au projet de rocade. Pourtant, en juillet 1994, le SMRA adopte le principe du contournement Sud d'Angers, il étudie deux hypothèses de tracé. En novembre, les élus du SMRA adoptent le principe d'une grande rocade Sud avec traversée de la Maine (carte 26).

Au cours de cette première phase de mobilisation, les agriculteurs ont été impliqués de plusieurs manières. Adhérents du Camp de César pour la plupart d'entre eux, ils se sont mobilisés au côté des riverains dans les démarches de lobbying menées. Ils ont aussi manifesté leur inquiétude ou leur opposition en tant que professionnels à plusieurs reprises. Le Bureau Horticole Régional a été alors le cadre institué de leur expression. En novembre 1993, les horticulteurs de la commune se réunissent au BHR et décident d'informer le Préfet de leur inquiétude quant au projet de rocade Sud ; l'année suivante, le président du BHR écrit au président du SMRA :

*« L'inscription de cette rocade, dont la nécessité n'est pas prouvée, porte un coup très dur au maintien et au développement de l'horticulture dans une région où les productions spécifiques contribuent largement au renom de l'Anjou. La nature des sols, leur aménagement et la climatologie font du secteur des Ponts-de-Cé et de Sainte-Gemmes-sur-Loire un site irremplaçable pour certaines cultures (hortensias, rhododendrons, azalées)... »<sup>173</sup>*

En décembre 1994 le BHR évalue l'impact de la rocade Sud sur l'horticulture : sont concernés 140 ha, 200 emplois, 12 à 20 entreprises dont 6 tenues par des jeunes de moins de 35 ans. Au-delà de la mobilisation des horticulteurs, l'argument du maintien de l'horticulture est relayé par d'autres acteurs : en particulier la commune et l'administration.

En juin 1994 un document de la direction départementale de l'équipement précise à propos du secteur horticole de Ste-Gemmes et des Ponts-de-Cé : *« Les intérêts devront être sauvegardés au mieux dans le choix d'un tracé de rocade Sud, au plus près de l'agglomération de la ville d'Angers, afin de maintenir une coupure verte agricole active au sud d'Angers et d'assurer un moindre impact au milieu environnemental ».*

Dans une lettre commune adressée aux élus du SMRA, les maires de Bouchemaine, de Ste-Gemmes et des Ponts-de-Cé citent l'exemple d'une entreprise de pépinière de Ste-Gemmes pour qui la réalisation de la rocade Sud pourrait entraîner l'arrêt de l'activité sur la commune.

A partir de 1995, la mobilisation locale contre la rocade est rythmée d'abord par les procédures de consultation, puis par l'engagement d'un contentieux juridique.

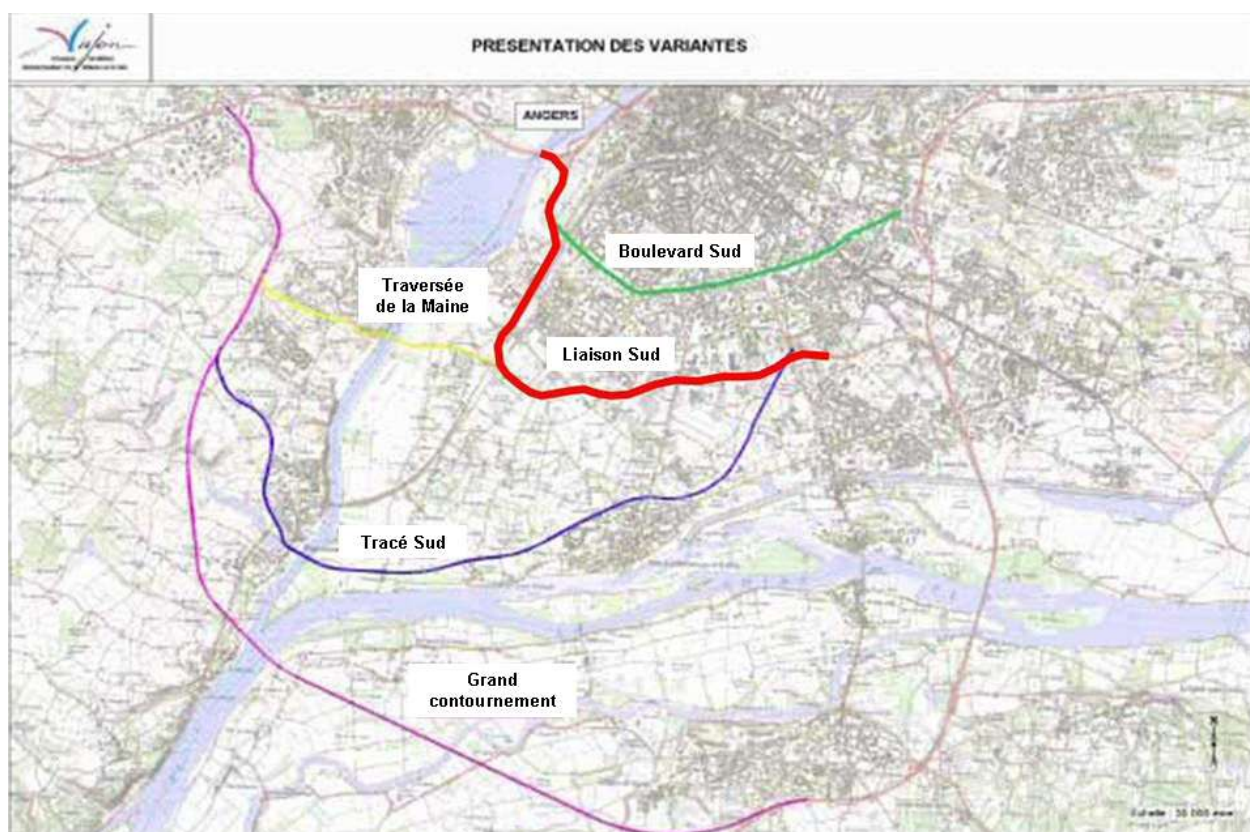
### ***1995-1996 : Procédure de consultation du schéma directeur, la municipalité porte la contestation***

En 1995, le SMRA engage la consultation des personnes publiques associées et des services de l'Etat pour l'adoption de son schéma directeur. Les communes de Bouchemaine, des Ponts-de-Cé et de Sainte-Gemmes-sur-Loire votent une motion contre le Schéma Directeur. L'Etat formule des réserves relatives à l'opportunité d'une rocade Sud et à son tracé. Cela amène dans un premier temps le SMRA à étudier de nouvelles hypothèses de tracé : l'hypothèse de rocade avec traversée de la Maine est maintenue, s'y ajoutent les hypothèses « liaison Sud », « tracé Sud » qui consiste en l'aménagement d'une voie existante : le CD 112 et le « grand contournement » qui nécessite de créer un nouveau pont sur la commune de Bouchemaine (carte 26).

---

<sup>173</sup> Site internet Camp de César, <http://www.campdecesar.org>.

**Carte 26. Présentation des principales variantes de tracés étudiées depuis 1993, source Conseil Général du Maine et Loire, 2009.<sup>174</sup>**



En 1996, la consultation du public a lieu. Dans le même temps, le SMRA précise ses choix entre les différents tracés. Malgré l'opposition des communes de Bouchemaine, de Ste-Gemmes, d'associations environnementalistes (LPO, sauvegarde de la Loire angevine, Sauvegarde de l'Anjou), malgré les réserves formulées en réunion par le Préfet, le SMRA adopte le schéma directeur de la région angevine le 1<sup>er</sup> juillet 1996. C'est le tracé avec traversée de la Maine qui est retenu.

### ***1996 -2002 : Municipalité et association de riverains mènent une action contentieuse contre le schéma directeur de manière coordonnée.***

Alors que pendant les deux années de consultation institutionnalisée, les opposants au projet de rocade s'expriment à travers leurs représentants élus dans le cadre d'avis officiels des municipalités, une fois le schéma directeur adopté, l'action associative et syndicale est réactivée. On assiste les mois suivants l'adoption du schéma directeur à sa contestation par les municipalités mais aussi par les associations de riverains et par le syndicat communal des exploitants agricoles de Ste-Gemmes. Ces acteurs locaux n'obtiennent le soutien ni du Conseil Général, ni du préfet. Les communes de Bouchemaine, de Ste-Gemmes et plusieurs associations (dont le Camp de César) décident donc de saisir le tribunal administratif de Nantes et lui demandent de surseoir à l'exécution du Schéma directeur de la Région angevine.

<sup>174</sup> La localisation de la « liaison Sud » a évolué depuis les années 1990. A l'origine, elle traversait la commune plus au Sud.

Le 8 Juillet 1997, le tribunal administratif de Nantes prononce le sursis à exécution du schéma directeur. Le 5 mai 1998, il annule la délibération du SMRA adoptant le schéma directeur. Trois motifs sont considérés par le juge. Il s'agit d'une part du préjudice du projet de rocade sur l'environnement : le tracé traverse des « sites d'une grande richesse écologique et paysagère » (ZICO, site Ramsar, ZNIEFF). Il s'agit d'autre part du préjudice sur des sites patrimoniaux traversés (classés à l'inventaire des sites pittoresques du département et à l'inventaire des monuments historiques). Il s'agit enfin du préjudice causé à l'agriculture :

*« Considérant qu'il résulte des pièces du dossier (...) que cette voie de circulation compromettrait l'unité d'une zone horticole étendue dont l'importance majeure est reconnue par ailleurs dans le Schéma Directeur de la Région Angevine attaqué »*

Pourtant, en 1999, le SMRA poursuit son action en faveur d'un contournement Sud de plusieurs manières : il fait appel de la décision du tribunal administratif ; il engage l'écriture du plan de déplacement urbain, qui inclut le projet de rocade Sud ; enfin, un chargé de mission rencontre les exploitants de la commune de Ste-Gemmes engage des discussions individuelles sur les possibilités de délocalisation, sur la valeur de leurs terres etc.

Le syndicat agricole de Ste-Gemmes fait connaître son indignation à travers une lettre ouverte. Les communes de Ste-Gemmes et de Bouchemaine votent contre le plan de déplacement urbain. Mais ces oppositions ont peu d'effet. Le même jour, le 30 juin 2000, la cour d'appel rétablit le schéma directeur à l'exception de la rocade, et le plan de déplacement urbain est adopté par les élus du syndicat intercommunal des transports angevins. L'adoption de ce plan de déplacement rend possible la mise en œuvre de la rocade.

A nouveau, face à l'incapacité des élus communaux à infléchir les projets de l'intercommunalité dans le cadre des procédures intercommunales de décision, les associations et la commune de Ste-Gemmes entament une nouvelle action en justice. En septembre 2000, l'association du Camp de César d'une part, et la commune de Ste-Gemmes d'autre part déposent un pourvoi auprès du conseil d'Etat contre le jugement du 30 juin 2000. En décembre, l'association environnementaliste « la sauvegarde de l'Anjou » ainsi qu'une fédération d'associations opposées au projet de rocade (Futura 2020) attaquent en justice le plan de déplacement urbain. Le Camp de César se joint à cette démarche.

Au final, la démarche contentieuse de la commune de Ste-Gemmes et de l'association du Camp de César contre le schéma directeur est un échec. Le 22 février 2002 le conseil d'Etat déboute les requérants. En revanche, le tribunal administratif donne raison aux associations dans leur démarche contre le plan de déplacement urbain, ce dernier est annulé le 20 juin 2002.

Si l'action locale ne permet pas l'abandon du principe de contournement Sud d'Angers, en revanche, le tracé avec traversée de la Maine est abandonné définitivement, et ce, essentiellement pour des motifs environnementaux.

## ***Organiser la mobilisation professionnelle en lien avec la municipalité : le triangle vert***

Pendant cette période, on observe des manifestations épisodiques des professionnels de Ste-Gemmes. La voix des horticulteurs se fait d'abord entendre dans le cadre du BHR (1993, 1994), puis comme position portée par le syndicat des exploitants agricoles de la commune (1996, 2000). De fait, la forme de la structuration professionnelle évolue sous la nouvelle municipalité.

Dès son élection en 1995, le maire cherche à structurer la représentation des agriculteurs. Il confie cette tâche au président de Fleuron d'Anjou, alors élu municipal. Sous son impulsion, les horticulteurs se rencontrent et s'organisent au sein d'un groupe qu'ils nomment le « triangle vert ».

*« A l'origine, c'est moi qui l'ai mis en place quand j'ai fait partie de la municipalité, d'abord, avec le maire. Il tient beaucoup à la zone horticole. Mais les horticulteurs à Ste-Gemmes sont relativement individualistes. C'est-à-dire qu'on a du mal à les fédérer autour de projets. Et là, le maire m'avait confié cette mission-là en me disant « Bon il faut que tu fédères les horticulteurs autour d'une instance de réflexion, dans un premier temps ». Donc c'est là qu'on a créé ce « Triangle Vert ». Alors ça consistait à se réunir 3 ou 4 fois par an, pour des sujets comme le service d'eau, l'irrigation. Il y a toujours des petites améliorations à faire, des réparations de réseaux, des améliorations de pompes, tout ça. Donc quand on s'est réuni, ça a été un des premiers projets de rassemblement, et puis après, il y a eu des choses comme le Téléthon... Ca consiste à je dirais, manager tous les sujets qui concernent les horticulteurs, et les sujets brûlants en particulier. Alors un sujet brûlant, aujourd'hui, c'est la petite rocade, puisque pendant 9 ans on s'est battu avec la municipalité pour qu'elle ne se fasse pas. On a gagné une fois, on a perdu, on a regagné, pour finir par perdre parce qu'au départ, cette petite rocade, c'était une grande rocade » (Président de Fleuron d'Anjou, 2004).*

Les objets de leurs travaux semblent pour certains un simple moyen pour fédérer. L'enjeu pour le maire est bien de constituer un groupe de professionnels apte à se mobiliser dans le cadre des luttes contre la rocade en lien avec la municipalité. Et c'est ce qui est à l'œuvre entre 1995 et 2002.

Le président de Fleuron d'Anjou qui a été le « responsable » de ce groupe quand il était conseiller municipal, puis son « porte-parole » entre 2001 et 2008, hésite à le qualifier : ça n'est pas une commission extra-municipale, il le distingue nettement du syndicat communal... Le triangle vert est resté un groupe informel, il n'a jamais été institué dans le cadre d'une structure (associative, syndicale ou autre). Cette mobilisation des horticulteurs à distance des organisations professionnelles traditionnelles est liée à la volonté de son fondateur de donner aux horticulteurs un lieu d'expression sur les enjeux spécifiques de leurs activités professionnelles, de dépasser des tensions « politiques » fortes qui opposent localement producteurs indépendants et producteurs en coopérative, de proposer un lieu d'engagement pour le territoire communal.

*« Enquêtrice : En fait, c'est un peu comme une commission extra municipale, ce Triangle Vert...c'était lancé par la commune... »*

*Président de Fleuron d'Anjou : Ouais, mais c'est pas une commission extra municipale comme on les entend. C'est-à-dire une commission extra municipale, c'est autour d'un sujet municipal. Alors que là, c'est pas une commission, c'est un groupe d'horticulteurs qui se sont réunis, et puis après... (...) Il y avait un syndicat, qui ne fonctionne plus depuis longtemps. Et moi, je ne voulais pas relancer le syndicat, parce que je ne me sens pas très bien dans ce genre d'institution, et c'est pour ça qu'on était reparti un petit peu sur le Triangle Vert, une cellule de réflexion horticole. (...) Je ne suis pas contre le syndicalisme, bien loin de là, par contre étant jeune, j'ai fait partie du CDJA. Je ne me suis jamais retrouvé dans cette structure. Je dirais que par rapport à l'économique, pour moi, c'était opposé. Donc j'ai choisi plutôt de me battre sur le secteur économique que de me battre sur le secteur syndical. Par exemple, moi, ce qui m'avait heurté, dans le syndicalisme, c'est que quand on parlait coopérative dans le syndicalisme, on se faisait tirer à boulets rouges. A l'époque, les coopératives, c'était très mal vu. Très mal vu, parce que le syndicalisme était plutôt mené par des personnes indépendantes et qui défendaient leur indépendance. Et là aussi, quand on parlait économique, quand on parlait coopérative, ça fâchait. Donc, moi, sur ces partis politiques, d'abord j'y comprenais pas toujours grand-chose, et j'étais pas toujours d'accord, donc j'ai plutôt basculé du côté économique.*

*Enquêtrice : Et qu'est-ce que c'est comme côté, maintenant ce Triangle Vert ?*

*Président de Fleuron d'Anjou : Pour moi, c'est économique parce que c'est la défense de notre outil. Aujourd'hui le sujet, c'est la rocade, ça touche directement notre outil de production, et ça je veux défendre notre outil de production. Et en plus, Ste-Gemmes, c'est nos racines, donc je me battrais jusqu'au bout pour que ce Triangle Vert vive sur le plan économique, parce que ça fait vivre des familles de producteurs et des familles d'employés. (...)*

*Enquêtrice : Et ça a quel sens, pour vous, d'être impliqué de manière importante dans ce Triangle Vert ?*

*Président de Fleuron d'Anjou : pour moi, c'est... sentimental. C'est aussi économique, pour Ste-Gemmes, pour Fleuron d'Anjou aussi, puisqu'il faut savoir que les huit producteurs de Ste-Gemmes représentent 30% des volumes de l'activité et 40% du chiffre d'affaires. Donc, si les huit producteurs de Ste Gemmes disparaissent, c'est fini, Fleuron d'Anjou terminé. » (fondateur du triangle vert et président de Fleuron d'Anjou, 2004)*

La posture du président de Fleuron d'Anjou s'éclaire quand on la situe au regard du contexte social et historique de l'agriculture locale. A première vue l'agriculture de Ste-Gemmes peut paraître homogène. Les exploitants actuels ont tous participé au mouvement de transformation de l'agriculture gemmoise des années 1960 et 1970 en adoptant des cultures végétales spécialisées, basées pour beaucoup sur la valorisation du système d'irrigation collectif. D'abord, cette transformation de l'agriculture se faisait dans le cadre de l'une ou l'autre des coopératives locales. Mais au début des années 1980, des producteurs ont choisi de rompre avec ce modèle économique et ont pris leur indépendance, condamnant ainsi une des coopératives à cesser son activité (voir §1). Ce choix a laissé des traces encore vives localement.

*« Il y a huit producteurs de Ste-Gemmes qui sont à la coopérative de Fleurons d'Anjou. Après je dirais, avec les autres, on peut parler de tout sauf de commerce... parce que c'est des sujets qui fâchent » (Président de Fleuron d'Anjou, 2004)*

Ainsi, les agriculteurs exposent leur diversité à partir d'un critère principal : le type de circuit commercial. Ils distinguent d'une côté les producteurs indépendants, de l'autre les producteurs en coopérative. Mais la diversité professionnelle ne se résume pas à ce clivage commercial. A propos de débats locaux, mes interlocuteurs soulignent la différence de posture et de situation de certains producteurs. Quelques producteurs cherchent avant tout à vendre leur terrain, sans considération pour l'enjeu du maintien ou non de l'activité horticole sur le territoire. Cette posture plus individualiste est jugée atypique (et disqualifiée par les différents leaders locaux) :

*« Il y a quelques individus qui ont des opinions radicalement différentes, comme X par exemple. Lui, il a fait une jardinerie, il dit il ne faut absolument pas zapper<sup>175</sup>, parce que moi demain, s'il faut que je vende mes terrains, faut que je fasse mon argent... On l'appelle TPMG sur la commune... Tout Pour Ma Gueule, passez moi l'expression mais c'est un petit peu cela quoi....*

*Enquêtrice : Il ne fait pas partie du syndicat ?*

*Non non » (horticulteur gemmois, 2010)*

D'autres producteurs sont également considérés comme différents du fait de leur origine. Sur la commune, les installations sont presque toujours des reprises familiales. Or une des entreprises les plus impactées par le projet de rocade a une histoire différente...

*« Y, ça ne fait pas partie des familles exploitantes de Ste-Gemmes, il est rentré beaucoup plus dans le domaine de l'entreprise, ce n'est pas la même philosophie, surtout que aujourd'hui l'entreprise est dirigée par quelqu'un hors famille, quelqu'un de l'extérieur qui a acheté des parts, qui est dans le domaine de la finance un peu. Il cultive sur ces parcelles là, mais il a lancé une autre sorte d'activité il y a une dizaine d'années, c'est de créer des magasins pour les fleuristes : ils vendent leurs produits horticoles pots, emballages. Il est dans le négoce, achat vente de produits horticoles. Ils ont créé quatre ou cinq magasins comme ça. Enfin c'est une entreprise qui s'est développée aujourd'hui, et qui a fait une excellente action immobilière ici à cause du tramway, parce qu'il a cédé 1 hectare pour servir de parking pour le tramway, et là ils se sont bien débrouillés, je connais bien le dossier, et ça va quoi. Eux je veux dire c'est un raisonnement financier ce n'est pas du tout un raisonnement défense de notre zone, parce que on aime notre commune, on a nos racines ici. Il n'y a pas la même sensibilité. Alors que tous les autres, leur parents étaient horticulteurs, ils sont nés à Ste-Gemmes ou à côté, ils connaissent, ils sont inscrits dans le milieu local, ils connaissent les gens, Y, ils ne connaissent personnes, ça n'a rien à voir. » (Président des vergers d'Anjou, 2010)*

Le fait d'être originaire de la commune et de participer à la défense du maintien de l'activité horticole sur le territoire fonde donc l'appartenance à une communauté professionnelle locale, qui trouve un lieu d'expression à partir de 1995 à travers le triangle vert. Le président de

---

<sup>175</sup> Zapper : néologisme adopté localement, désigne le fait d'inscrire une Zone Agricole Protégée au plan local d'urbanisme. Cela fige le zonage agricole à long terme. Nous y reviendrons plus loin.



Fleuron d'Anjou a également associé au « noyau dur » de ce groupe son opposant principal : le président des vergers d'Anjou.

*« Dans le groupe du Triangle Vert, il y a quelqu'un de l'opposition municipale, et je tiens absolument à l'avoir auprès de moi. Alors c'est quelqu'un qui a pas les mêmes idées politiques ni les mêmes opinions, je crois qu'on partage la même vision de la commune sur l'horticulture... mais c'est quelqu'un que je veux avoir à côté de moi. Avoir son noyau, c'est pas forcément avoir que des copains qui pensent comme vous... Mais c'est des gens sur lesquels on peut compter, même s'ils sont dans l'opposition, parce que même avec l'opposition, à un moment donné, on trouve toujours un terrain d'entente...où on se retrouve ». (Président de Fleuron d'Anjou, fondateur du triangle vert, 2004)*

Le président de Fleuron d'Anjou et celui des vergers d'Anjou apparaissent de fait comme deux leaders locaux, que les engagements économiques et politiques opposent :

*« On s'apprécie on se respecte, mais bon lui était président de Fleuron, moi je suis président de Vergers d'Anjou, donc sur d'autres sujets il y a une guéguerre, on n'a pas la même philosophie sur tout. Donc il voulait marquer son territoire et puis moi aussi donc. » (Président des vergers d'Anjou, 2010)*

Enfin, si dans le cadre du triangle vert tous les « professionnels », malgré leurs divergences, sont invités à des réunions plénières, certains exploitants en sont exclus. Sur la commune, plusieurs parcelles sont occupées par une agriculture que j'ai qualifiée « de loisir » ou d'attente (voir chapitre 5). La présence de ces activités sur la commune est unanimement considérée comme un problème. Ces exploitants ne sont pas considérés comme des agriculteurs, ils ne sont pas identifiés personnellement, ne sont jamais nommés.

A travers les débats qui animent l'engagement des professionnels au cours des années 2000, je m'attacherai dans la suite du récit à souligner la façon dont cette diversité professionnelle est ou non prise en compte. Pour le moment retenons que l'élection d'un maire non-agriculteur en 1995 a été l'occasion de rassembler des exploitants relativement divisés auparavant au travers d'une structure informelle nouvelle pilotée par un leader professionnel proche du maire.

*« Avec le triangle vert, on a créé un groupe, on est quatre, deux de la majorité et deux de l'opposition. On est un groupe de producteurs et on trouve des consensus et on attire les gens derrière nous, ça c'est clair. » (Président de Fleuron d'Anjou, 2004)*

### ***Les Gemmoiseries : structurer les échanges entre association de riverains et professionnels***

En 1997, les membres dirigeants du Camp de César décident d'organiser une fête locale annuelle centrée sur l'activité horticole gemmoise. Leur ambition première est de communiquer différemment sur l'importance des activités horticoles locales.

*« Dire que leur rocade foutrait en l'air une partie de l'horticulture, couperait les réseaux d'irrigation etc. c'est une chose, mais on a pensé que sur le plan médiatique faire une manifestation où ces gens là montreraient leur productions sur des stands c'était au moins aussi efficace et c'est pour ça qu'on a créé les gemmoiseries. Donc à l'époque il y avait*

*une optique purement horticulture de Ste-Gemmes. » (Co-fondateur du Camp de César, 2010)*

Rapidement, la dimension commerciale des Gemmoiseriers s'est affirmée. D'une exposition de végétaux, c'est devenu un lieu de vente au détail, la nature et l'origine des exposants s'est élargie (des horticulteurs d'autres communes, des artisans, des vendeurs de produits de terroir...). De fait, le président de l'association reconnaît que les Gemmoiseriers sont une des sources principales de financement de l'action associative aujourd'hui.

*« Les gemmoiseriers, à la fois c'était une vitrine, c'était la preuve de la vitalité de l'horticulture que l'on voulait abîmer avec la rocade Sud, mais c'est aussi un moyen, car il y a des frais de place etc, d'avoir des sous pour des frais d'avocat quoi. Ca c'est assez important. » (Co-fondateur du Camp de César, président actuel, 2010)*

Ces finalités et l'intérêt pour la commune de la tenue de cette manifestation sont largement partagés par les acteurs locaux. Les gemmoiseriers constituent ainsi une occasion importante de mobilisation spécifique des horticulteurs en lien avec l'association de riverains du Camp de César.

Cependant, la dimension commerciale de cette manifestation fait que tous les producteurs ne s'y engagent pas de la même manière. Les gemmoiseriers sont chaque année l'occasion d'attiser des tensions anciennes entre producteurs. La plupart des horticulteurs coopérateurs y participent volontiers alors que les horticulteurs indépendants sont plus nombreux à refuser d'y aller. Ces positions différentes tiennent pour partie à l'intérêt ou non que peuvent trouver ces deux types de producteurs dans le fait de rencontrer des acheteurs. Elles tiennent aussi à la réticence d'un des leaders professionnels locaux, le président des vergers d'Anjou, à y contribuer.

*« Les Gemmoiseriers ont été créées ensuite par cette association là pour donner un poids plus large, et puis pour montrer qu'ils existaient, mais en même temps aussi ça arrangeait l'équipe municipale, parce que c'est quelque chose de bien. (...) Alors les horticulteurs, il leur a été demandé d'exposer et de vendre des produits. Nous, on a jamais voulu y aller. On fait partie des plus importants du secteur, on est vraiment ancrés sur un marché de jardineries, nous notre métier ce n'est pas de vendre au détail, on ne l'a jamais fait. Ça nous intéresse pas, on préfère au contraire aller se promener aux Gemmoiseriers, aller discuter avec les gens, boire un coup, ça oui. C'est une volonté professionnelle, ce n'est pas notre métier que de vendre au détail. Et nous ça nous apporte rien de plus. Certains y allaient aussi pour vendre un peu, ils aimaient bien, vendre eux-mêmes. Surtout je dirais les horticulteurs qui sont membres de la coopérative de Fleuron d'Anjou, ils n'ont pas de prise sur le marché. Il y a deux groupes d'horticulteurs sur la commune, il y a ceux qui sont en coopérative, Fleuron d'Anjou et puis il y a les autres qui sont indépendants, et nous ont fait partie des indépendants. Ceux qui sont adhérents de Fleuron d'Anjou, il n'y a pas de clients qui viennent chez eux, ils n'ont pas de relations commerciales. Et là, certains se disent, là c'est bien je vends mon produit. Il y a un stand groupé de Fleuron, et les producteurs sont là. Et puis après il y a quelques autres horticulteurs, qu'ont pas osé dire non. Dire non à l'époque à [cofondateur du Camp de César] qui avait insisté, X, Y, qui est un peu, une dame dans l'association dans le camp de César qui a été présidente du camp de César pendant longtemps... » (Président des vergers d'Anjou, 2010)*

Retenons de cette période qui s'achève vers 2002, de lutte locale entre une commune et le district angevin, la place majeure qu'a tenue l'agriculture dans le débat, la structuration collective des horticulteurs sous l'impulsion de la municipalité et enfin la forte coordination de l'action des différents acteurs locaux.

#### **4. D'un débat sur l'opportunité de la rocade à un travail sur l'aménagement de la zone pour l'horticulture (2003 -2008) : disjonction entre les points de vue des collectivités, des professionnels et des militants associatifs**

A partir de 2003, à propos de l'écriture du plan local d'urbanisme de la commune, à propos de la gestion de l'eau sur la commune ou de la participation des horticulteurs aux Gemmoiseries, les engagements des différents groupes locaux se différencient. Des tensions apparaissent entre municipalité et professionnels, entre professionnels et association de riverains. Dans ce contexte, chaque organisation mène un travail spécifique avec ou contre l'Agglomération relatif à l'aménagement du territoire communal.

##### ***Confrontations relatives à l'eau : la réactivation du triangle vert***

Des tensions apparaissent d'abord entre municipalité et horticulteurs autour de la gestion de l'eau. Le premier événement a lieu durant l'été 2003. Chaque été des lentilles d'eau se développent au niveau des portes du canal de l'Authion sur la commune des Ponts-de-Cé en amont de Ste-Gemmes. Cette année-là, l'odeur de l'eau étant devenue très mauvaise, les riverains ont demandé que les portes soient ouvertes pour évacuer les lentilles. C'est ce qu'a accepté la municipalité des Ponts-de-Cé. Les lentilles sont alors arrivées à Ste-Gemmes et ont endommagé la station de pompage. Cela a provoqué une panne du système d'irrigation, indispensable pour les maraîchers gemmois. Les élus et les maraîchers se sont très rapidement mobilisés pour trouver une solution technique. Le problème a été résolu. Un des effets importants de cet événement est une réactivation du groupe de producteurs du triangle vert.

*« Le triangle vert a été remis en action, il était un petit peu latent depuis un moment. Ça a été réactualisé puisque l'an dernier, on a rencontré un problème d'eau au niveau du captage. Une panne qui a entraîné dans un premier temps plusieurs heures de coupure. Alors là, ça a commencé : des gens sont allés voir à la station, à la mairie... une cellule de crise s'est mise en place pour écouter tous ces problèmes-là, et le lendemain on a du avoir la même coupure, mais là, une demi-journée. Et en pleine journée. M. X avait eu quelques brûlures sur la salade. Ils avaient téléphoné, à la mairie des Ponts-de-Cé. Il y a eu des relations, des courriers d'échangés, de façon à être prévenu quand il y aurait des lâchers. De façon à pouvoir constituer un barrage. Il y a eu remobilisation : il y a eu plusieurs réunions, on a été voir le chantier avec la commune. Les élus concernés étaient vraiment présents, le maire, le secrétaire général. » (Président de la section communale de la FDSEA, conseiller municipal en charge du triangle vert, 2004)*

Cette mobilisation donne à voir une équipe municipale aux côtés des horticulteurs dans la gestion du réseau d'irrigation. Mais à peine six mois plus tard, le maire engage les horticulteurs dans une réflexion sur la construction de bassins de rétention. Le travail sera moins consensuel. Cette demande fait suite à la promulgation d'une loi en 2003 relative à la

prévention des risques naturels<sup>176</sup>. Ce texte impose la mise en place de bassins de rétention des eaux de ruissellement pour les activités qui imperméabilisent les sols sur des surfaces importantes (c'est le cas de l'horticulture). La façon dont le débat se développe localement est assez confuse. Il s'agit pour certains avant tout de gérer le ruissellement en creusant des petits bassins de rétention répartis sur la zone horticole. Pour d'autres, le projet du maire est lié à l'enjeu de limiter les effluents horticoles :

*« Les fossés sont toujours bien verts chez nous. Parce qu'évidemment, tout arrosage en horticulture est avec un complément de fertilisation. Ca pose des problèmes, en ce moment, on est en conflit avec la commune : elle dit : « ça serait que de l'eau claire, encore, ça serait toujours vert, mais...l'herbe avec une fertilisation, ça oblige à faire plus de passages avec la coupe, et de l'entretien ». Parce que après ça, ils ont à dire que les curages de fossés, « est ce qu'il n'y a pas lieu de revoir comment ça va être pris en charge ou faire en sorte...ben équipez-vous de bassins de rétention ». » (Président de la section communale de la FDSEA, conseiller municipal en charge du triangle vert, 2004)*

Cette question va opposer certains horticulteurs au maire. D'abord à propos du financement de l'étude hydrographique : le maire propose que les horticulteurs financent cette étude. Cette posture est refusée par le président des Vergers d'Anjou en particulier. Au final, c'est la commune qui a financé l'étude. Ensuite, la mise en œuvre des bassins rencontre une réticence des horticulteurs.

Cette affaire ternit les relations que le maire avait tissées avec le groupe d'horticulteurs. Elle révèle également les postures opposées du président des Vergers d'Anjou et du maire relatives à l'engagement souhaitable de la commune dans l'aménagement et l'équipement de la zone horticole. Pour le premier, le financement par les collectivités de l'équipement de la zone pour l'horticulture doit accompagner les politiques relatives à l'aménagement et à l'urbanisme. Cette posture s'inscrit dans la continuité des politiques anciennes d'équipement des zones horticoles sur le département :

*« Si les études montrent qu'il est absolument nécessaire de faire une rocade, pourquoi pas. Il faut alors que ce soit un moyen supplémentaire de préserver, de renforcer notre zone. C'est une zone qui a besoin d'équipements. Donc la rocade sud doit s'accompagner dans le même temps, financièrement, d'un plan d'équipements de notre zone. S'il y a des pouvoirs publics qui s'engagent à mettre des fonds pour l'aménagement de notre zone, ça veut dire qu'ils ont vraiment envie de la préserver. Parce que quelqu'un qui dit je fais une rocade et je mets de l'argent aussi pour : renforcer le réseau gaz, améliorer notre réseau d'eau, participer à un mini remembrement pour aider les agriculteurs, créer des ateliers relais etc., il ne dépense pas pour faire plaisir, il s'engage. » (Président des Vergers d'Anjou, 2010)*

---

<sup>176</sup> LOI n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Pour le second, c'est aux acteurs privés d'investir sur le territoire pour les équipements professionnels<sup>177</sup>. Le rôle de la municipalité se centre sur l'écriture des documents d'urbanisme.

### ***Négociation dans le cadre du plan local d'urbanisme : la commune privilégie la rocade plutôt que le CD112***

En 2001, l'Agglomération Angers Loire Métropole est instituée. Elle remplace l'ancien district. Elle comprend alors 29 communes et se dote de compétences intercommunales nouvelles, dont la compétence urbanisme. De ce fait, les communes délèguent à l'intercommunalité le rôle d'écrire et de voter les plans locaux d'urbanisme. La commune de Ste-Gemmes, qui faisait partie de l'ancien district, adhère à l'Agglomération. Cette évolution de la compétence juridique de la commune à organiser l'aménagement de son territoire communal explique probablement l'inflexion que l'on observe alors dans la position municipale.

Dans le cadre du travail sur le plan local d'urbanisme, l'Agglomération étudie différentes pistes de localisation des infrastructures de transport. Parmi elles, l'élargissement de la route CD112 qui traverse la commune de Ste-Gemmes d'Est en Ouest auprès du bourg (« tracé sud » sur la carte 26), la construction d'une liaison Sud (ou rocade sud) qui traverse les zones horticoles au Nord de la commune, et l'aménagement de la route CD411 qui relie le centre ville d'Angers au Sud de l'agglomération.

Alors que précédemment la municipalité de Ste-Gemmes avait mené des actions contre l'ensemble des projets de rocade Sud, contestant le principe même de contournement d'Angers par le Sud, elle est amenée ici à choisir parmi ces projets sur la commune. Le maire s'oppose à l'aménagement du CD112. Il accepte (donc) l'inscription d'un fuseau qui localise l'emplacement possible de la liaison Sud au Nord de la commune. Cette position municipale est le résultat de :

- l'injonction à négocier posée par le président de l'Agglomération. Il souligne les difficultés et les incidences négatives des contentieux récents sur le travail intercommunal. La municipalité de Ste-Gemmes, entre autres, en est implicitement désignée comme responsable :

*« Trop de juridisme tue. Le plan de déplacement urbain a trois ans de retard. C'est grave parce que ça a empêché l'obtention de subventions. Faire du juridique pour nuire politiquement aux autres, ça nuit à l'Agglomération. Chaque fois on a des pénalités. Il faut être lucide, ça ne sera pas parfait, il manquera des choses »<sup>178</sup> (Président de l'Agglomération, conseil d'Agglomération du 14 juin 2004)*

---

<sup>177</sup> Sur d'autres sujets (relatifs aux équipements municipaux, à l'aménagement paysager des quartiers etc.) le maire a une posture similaire : limiter l'investissement public, promouvoir l'engagement des habitants dans l'aménagement et l'entretien des parterres de fleurs. Cela s'articule dans son discours à une certaine vision de la gestion d'une commune « rurale » (Thureau 2004).

<sup>178</sup> Notes prises en séance.

- la commune est acculée à faire un choix entre deux options. C'est ce que le vice-président de l'Agglomération reformule dans le cadre de la réunion publique de présentation du PLU à Ste-Gemmes :

*« Question de la salle : il y a une incohérence : on veut protéger la zone horticole et prendre quand même pour la liaison sud.*

*Vice-président de l'Agglomération : Il faut donner le change au Conseil Général. Pour protéger le CD112 , il faut proposer.*

*Salle : très bien. On sacrifie le Nord pour le 112 !*

*Maire de Ste-Gemmes : si le 112 devient une deux fois deux voies, il n'y a plus de Ste-Gemmes : Angers ira jusqu'au 112. (...)*

*Vice-président de l'Agglomération : si vous voulez protéger le bourg, il faut proposer une alternative raisonnable. » (Réunion publique PLU, 17/05/2004, Sainte-Gemmes-sur-Loire)*

Dans ce contexte, accepter d'inscrire un fuseau pour la liaison Sud est un moyen pour le maire d'obtenir des garanties. Elles concernent le report de la décision de créer la rocade Sud en fonction des effets du contournement autoroutier au Nord d'Angers sur la circulation, la préservation d'autres espaces communaux (zone horticole, CD112) :

*« Maire de Ste-Gemmes : La commune ayant voté l'inscription du fuseau, la concertation se passe bien. Je demande donc des petites modifications, qui ont une importance pour Ste-Gemmes. Ajouter « si nécessaire » à propos de la construction de la petite rocade Sud. Concernant la route départementale 112, je demande l'engagement de l'Agglomération que si la petite rocade se fait, la 112 soit une desserte locale. Enfin, le texte mentionne une largeur de 100 mètres pour le fuseau, les discussions et le plan portent sur une largeur de 80 mètres, je demande la rectification du texte.*

*Président de l'Agglomération : OK*

*Maire de Ste-Gemmes : les horticulteurs et les élus continueront leur travail pour un fuseau parfait.*

*Président de l'Agglomération : mais existe-t-il un fuseau parfait ?*

*Maire de Ste-Gemmes : Les horticulteurs et les élus sont contre toute construction quelle qu'elle soit au sein de la zone horticole, quelles que soient les difficultés que cela entraîne pour les horticulteurs. Je demande de supprimer cette possibilité.*

*Vice-président de l'Agglomération : Sur la question des logements de gardiennage, effectivement, il y a eu une consultation des horticulteurs locaux. Je souhaite confirmer cette orientation, ce sera possible à inscrire, mais il faut une nouvelle rencontre avec les horticulteurs concernés.*

*Président de l'Agglomération : cela pose un problème de délai.*

*Vice-président de l'Agglomération : je propose un vote conditionné.*

*Maire de Ste-Gemmes : si vous nous proposez de voter tel quel en attendant, je m'abstiens.*

*Président de l'Agglomération (après consultation de deux responsables de services de l'agglomération) : cela demande de changer toutes les zones qui ont le même indice.*

*Maire de Ste-Gemmes : ca n'est pas nouveau, j'en avais déjà parlé.*

*Adjoint à l'urbanisme de Ste-Gemmes : on peut créer un indice spécifique.*

*Président de l'Agglomération : le problème c'est qu'on ne pourra pas l'adopter. La formule de M. X [vice-président] est la plus simple, je m'engage...*

*Maire de Ste-Gemmes : dans ce cas je m'abstiens, positivement.*

*Président de l'Agglomération : non, je n'aime pas ça. Bon, je m'engage à changer les zones après l'enquête publique. » (Conseil d'Agglomération du 14/06/2004)*

Le choix de la municipalité de privilégier la liaison Sud plutôt que d'opter pour un élargissement de la route départementale 112 n'est pas contesté par les horticulteurs, dans la mesure où la municipalité défend des modalités d'aménagement propres à préserver la zone horticole de l'urbanisation. En revanche, ce choix induit une distanciation marquée entre l'action municipale et celle de l'association du Camp de César.

### ***Distanciation entre riverains, professionnels et élus locaux***

A partir de cette période, l'association du Camp de César tend à développer son action de manière plus distante de la municipalité et des horticulteurs. D'abord, les membres de l'association s'opposent à la position adoptée par le conseil municipal d'approbation du plan local d'urbanisme avec inscription du fuseau. Ils vivent cela comme le sacrifice de leur quartier pour préserver la tranquillité de leurs concitoyens du Sud de la commune.

*« La ville de Ste-Gemmes a évolué vers moins de radicalisation en se disant et bien peut-être que finalement on va avoir quelque chose au Nord... Parce que l'alternative c'était ça, soit on aménageait le CD 112 en voie rapide, soit on consentait à avoir quelque chose au Nord, ce qui était finalement peut-être de moindre mal. Donc la commune de Ste-Gemmes s'est un peu éloignée de nous. » (Co-fondateur du Camp de César, 2010)*

Ils poursuivent leur action contre la rocade au Nord de la commune. Ils formulent des remarques dans le cadre du plan local d'urbanisme pour tenter de faire retirer le fuseau de la rocade Sud, sans succès.

La place de l'horticulture dans leur argumentaire s'amoindrit. Ce dernier s'articule autour de deux axes : l'enjeu de limiter les déplacements automobiles au sein de l'agglomération ; l'enjeu de maintenir une occupation du territoire gemmois qu'ils qualifient « *d'espace de créativité pour un projet de développement durable* ». Ils entendent promouvoir à la fois le maintien de l'horticulture et valoriser « *la mixité habitat/activités, développer une agriculture périurbaine de services et l'image végétale de l'agglomération, [préserver] la qualité de ses plus beaux paysages* ». Les riverains se distancient de la position tant municipale que professionnelle sur deux points essentiels : ils réfutent l'hypothèse selon laquelle la rocade pourrait être une barrière d'urbanisation : « *La rocade entraînera l'urbanisation du nord et à terme*

de tout le triangle le vert » ; et plaident pour le maintien d'une interpénétration habitat - activité, que les horticulteurs nomment mitage et décrivent comme une difficulté<sup>179</sup>.

Cette distanciation se manifeste également dans le désengagement de nombre d'horticulteurs des gemmoiseries :

*« Les Gemmoiseries... on nous avait demandé de s'appuyer fortement sur la profession. Et donc, là j'y participe, mais bon c'est vrai que cette année ils ont eu des soucis, les années se suivent et plus ça va, moins on a de monde. Certains ont à dire qu'il faudrait être plus présents au niveau communal, proposer des produits nouveaux. Mais bon, il n'y en a pas tant que ça, donc...rien de nouveau. D'autres ne veulent pas être présents parce que c'est un petit peu sous forme de vente. Donc il y a toujours quelques gens de la profession qui veulent, je sais que nous, le groupe Fleuron d'Anjou, on est présents »*  
(Président de la section communale de la FDSEA, 2004)

Ainsi, à partir de 2004, les positions des trois principales organisations locales se différencient autour de deux questions : le fait d'accepter ou non l'inscription d'un projet de rocade au plan local d'urbanisme, et la vision de l'aménagement souhaitable de la zone du triangle vert. Ces changements ne s'expliquent pas par l'évolution des configurations sociales locales qui sont stables : en 2001, le maire sortant est reconduit. Il étoffe son équipe municipale avec deux nouvelles recrues issues des horticulteurs et maintient les militants associatifs à ses côtés. Les horticulteurs restent adhérents au Camp de César. C'est avant tout le renforcement du pouvoir de l'intercommunalité avec la création de l'Agglomération qui éclaire ces processus. L'affirmation de cet acteur institutionnel se traduit également dans la transformation des modalités de travail à propos de l'horticulture durant cette période.

### ***Un travail des professionnels en lien direct avec l'Agglomération et la Chambre d'Agriculture autour de l'enjeu de préserver la zone horticole***

A partir de 2004, les horticulteurs du triangle vert sollicitent l'Agglomération dans le cadre du travail d'élaboration du plan local d'urbanisme. Leur démarche part de la nécessité pour eux de mieux appréhender l'avenir de la zone, pour pouvoir porter leurs projets d'entreprise. Ainsi, le principal problème formulé par les horticulteurs concerne l'effet de l'inscription d'un fuseau : pour les entreprises directement concernées mais aussi comme facteur d'aggravation du comportement spéculatif de certains propriétaires.

*« La rocade est inscrite au PLU [plan local d'urbanisme], ce qui veut dire que sur le tracé, les entreprises sont « gelées » d'investissements. C'est-à-dire que vous pouvez plus faire de modification sur le terrain... soit des constructions de serres, soit des constructions de tunnels... Donc on est bloqué. Donc aujourd'hui, on dit qu'on attend les résultats du contournement Nord pour construire la rocade Sud, par contre, on peut pas décemment demander aux deux entreprises touchées de geler leurs investissements pendant 15 ans. (...) Sur Ste-Gemmes, il y a un certain nombre de parcelles qui sont pas cultivées. Que les propriétaires ne veulent pas vendre, ni louer, parce qu'ils ont toujours*

---

<sup>179</sup> Les citations sont issues de la contribution de l'association du Camp de César à l'enquête publique sur le Plan Local d'Urbanisme de Sainte Gemmes sur Loire, 2004.



*présent à l'esprit : quand ça va se débloquer, le terrain ...je pourrai le vendre pour construire. » (Président de Fleuron d'Anjou, porte-parole du triangle vert, 2004)*

Les deux principaux enjeux formulés par les horticulteurs sont donc i) de trouver des terres durablement agricoles, pour permettre aux entreprises situées sur le fuseau de la rocade de se développer pendant la période d'incertitude à venir. Le choix municipal d'accepter l'inscription de l'emprise de la rocade Sud pour obtenir des engagements de l'Agglomération sur l'absence d'aménagement de la route CD112 n'est pas remis en cause, il induit pourtant des contraintes spécifiques pour le développement des entreprises horticoles. Ii) de limiter la rétention des terres provoquée par des comportements spéculatifs de propriétaires. Pour cela, le principal levier identifié réside dans la limitation des possibilités de construire sur la zone horticole :

*« Sur le Triangle vert, aujourd'hui, il y a un certain nombre de propriétaires qui ne souhaitent pas vendre ni louer. Donc il y a des terres qui sont en jachère. Donc compte tenu du PLU, et puis de la protection qu'on va créer autour de ça, ça va faire baisser la pression foncière. C'est-à-dire que les propriétaires vont dire « Maintenant on est coincés, de toute façon on pourra plus vendre pour construire, donc on va vendre pour cultiver. » » (Président de Fleuron d'Anjou, porte-parole du triangle vert, 2004)*

D'autres enjeux sont soulevés par les producteurs locaux. Il s'agit de favoriser la reprise des exploitations :

*« Il y a un vieillissement de la population. Il y a une tranche d'âge de 55 à 60 ans, qui ont 4 à 5 entreprises sur la commune, qui n'ont pas forcément de successeurs... qu'ont un outil de travail horticole, qui sont parfois des serres maraîchères à l'origine, qui ne sont plus forcément adaptées aujourd'hui, qui sont vétustes : 30 ans, donc... Là ça pose des problèmes, (Président de la section communale de la FDSEA, 2004)*

Il s'agit également de limiter le « mitage » de la zone horticole, qui est défini comme l'arrivée de nouveaux habitants sur la zone. Ce problème de mitage est assez peu développé par les horticulteurs dont le discours se fait plus précis sur l'enjeu de gestion de l'espace strictement productif. En fait, l'enjeu de limiter le mitage apparaît comme un autre regard sur le problème de la rétention des terres, ce regard est introduit dans le débat professionnel par le maire, en lien avec une piste d'action relevant de l'urbanisme...

Quatre pistes d'action sont travaillées en parallèle au sein du groupe du triangle vert et en lien avec quatre institutions : la municipalité, l'Agglomération, la Chambre d'Agriculture et la SAFER.

### **Stopper l'urbanisation en mettant en place un zonage pérenne : la zone agricole protégée (ZAP)**

Certains horticulteurs évoquent la possibilité de mettre en place une zone agricole protégée<sup>180</sup>. Localement, les horticulteurs semblent mal connaître ce dispositif nouveau et très peu mis en œuvre en France (Germain et al. 2010).

---

<sup>180</sup> Ce dispositif juridique nouveau (il a été créé par la LOA de 1999) permet de limiter la possibilité de changement de zonage par les plans locaux d'urbanisme. Une fois la ZAP instituée, tout plan local d'urbanisme ultérieur doit classer espace

*« Alors là, en ce moment, on hésite de demander d'être reconnu, enfin d'avoir une ZAP, c'est-à-dire une zone agricole protégée. Par contre, c'est très lourd à mettre en place, c'est très restrictif au niveau de tout ce qui est construction<sup>181</sup> » (Président de Fleuron d'Anjou, porte-parole du triangle vert, 2004)*

La connaissance, imprécise, qu'a ce représentant local des horticulteurs des effets de la ZAP s'est construite dans le cadre d'une réunion avec le président de l'Agglomération et le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture. La ZAP comme piste d'action a été introduite par la Chambre d'Agriculture, et rapidement écartée du débat par le président de l'Agglomération. Les agriculteurs apparaissent à l'époque spectateurs de ce débat technique sur les modalités de protection de la zone.

*« On avait évoqué à cette réunion la possibilité de mettre en place une ZAP. On accompagnait ce projet [de rocade] moyennant quoi il y avait une ZAP. Lors de cette réunion avec les agriculteurs, je me souviens du président de l'Agglomération... il était pas forcément favorable à la ZAP, il avait un peu diabolisé la ZAP en disant « ca sera aussi beaucoup de contraintes pour vous », etc. Ca s'était arrêté là. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

### **Constituer une réserve foncière portée par les professionnels pour réaffecter des parcelles non exploitées aux agriculteurs**

Pour les horticulteurs, l'enjeu ne consiste pas seulement à limiter l'installation de nouveaux habitants mais à libérer des espaces pour les réaffecter aux entreprises agricoles. De fait, ils envisagent que la mise en œuvre de règles restrictives relatives à l'urbanisme découragera les propriétaires ayant des logiques spéculatives. Ils imaginent ainsi que des terres seront prochainement vendues. Ils considèrent ces surfaces comme un moyen pour affecter des espaces aux exploitants jugés prioritaires (ceux dont les projets de développement sont bloqués par le fuseau, les candidats à l'installation) et/ou comme un moyen pour mettre en œuvre un remembrement partiel. Pour cela, ils travaillent en lien avec la SAFER à la mise en place d'une association foncière :

*« On a réunion vendredi soir, à la mairie, pour voir de quelle façon on pourrait pas créer une association foncière. En relation avec la SAFER. Alors pourquoi une association foncière ? C'est pour les horticulteurs. Donc dès qu'il va se trouver des terrains à vendre, la SAFER les achètera et cette association foncière-là les achètera à la SAFER, puisque l'association ne peut pas les acheter directement. Donc elle achètera à la SAFER, l'association achètera, et quand on aura suffisamment d'hectares en portefeuille, on déclenchera un mini remembrement, un remembrement partiel... de façon à regrouper les terrains pour créer vraiment une zone horticole pour l'installation de jeunes. De jeunes et puis de moins jeunes, d'exploitants qui vont être touchés par la rocade pourraient se retrouver sur cet espace-là. » (Président de Fleuron d'Anjou, porte-parole du triangle vert, 2004)*

---

de la ZAP en zone A (voire N). Ici, c'est à l'Agglomération, qui a la compétence urbanisme, qu'il revient juridiquement de décider de créer ou non une ZAP. Ensuite, seul le préfet en accord avec l'Agglomération pourra modifier le périmètre de la ZAP.

<sup>181</sup> En tant que tel, la ZAP n'introduit pas de restriction particulière sur le plan de la constructibilité : les règles établies dans le règlement des zones A du PLU s'appliquent. Ca n'est que la pérennité du zonage A qui est renforcée.

Soulignons que ce projet est original en contexte périurbain dans la mesure où la piste de travail imaginée ne fait pas appel à des fonds de collectivités locales mais s'inscrit dans un cadre professionnel local autonome.

### **Négocier la localisation du fuseau de manière à minimiser l'impact sur les entreprises**

Le groupe d'horticulteurs travaille avec les élus et les services de l'Agglomération pour faire évoluer le tracé du fuseau. Les critères considérés dans ce travail sont centrés sur l'impact du fuseau sur les entreprises actuelles.<sup>182</sup> De fait, une entreprise est particulièrement considérée, c'est une des plus grandes entreprises horticoles de France, elle s'étend sur 90 ha sur la commune de Ste-Gemmes, et possède également 220 ha de cultures sur le reste du département. L'enjeu est le maintien de son développement et de l'emploi sur la commune de Ste-Gemmes. Lors d'une réunion publique relative au PLU, le directeur de cette entreprise rappelle cet enjeu en précisant que « pour nous le PLU ce sera 20 emplois en moins. Il faut qu'une solution de remplacement soit trouvée ». Une autre grande entreprise est également concernée.<sup>183</sup>

*« Il y a 15 jours, on s'est déplacés sur le terrain, avec la directrice du service aménagement de l'Agglomération et le vice-président à l'aménagement du territoire, justement pour voir le tracé de quelle manière on pouvait le faire bouger, par rapport à des gênes d'entreprises. Alors ils ont vu sur le terrain, que effectivement, il y avait, par exemple l'entreprise X, aujourd'hui elle est coupée vraiment par la moitié, si on décale un petit peu plus vers le Sud cette entreprise-là sera pas mutilée par la moitié » (Président de Fleuron d'Anjou, porte-parole du triangle vert, 2004)*

Cette action est marquée par l'engagement de relations de travail directes entre les producteurs du triangle vert et l'Agglomération à l'initiative du triangle vert. Cela se traduit par la tenue de plusieurs réunions entre des membres du triangle vert et des élus et/ou la responsable du service aménagement de l'Agglomération, par des échanges d'information et de projets de règlement, parfois en amont de l'information délivrée à la commune. Ces travaux sont menés parfois en présence du maire, mais ça n'est pas le plus fréquent.

*« Enquêtrice : Finalement, c'est vous qui êtes allés chercher l'Agglo pour dire « Vous avez un projet, il faut qu'on en discute ensemble » ?*

*Président de Fleuron d'Anjou : Oui. C'est nous qui avons provoqué ça.*

*Enquêtrice : Et comment a réagi l'Agglo ?*

---

<sup>182</sup> Soulignons que sur d'autres secteurs, comme dans l'Est angevin, d'autres critères sont considérés : la valeur agronomique des terrains, l'âge des exploitants, les services à la population offerts par les activités agricoles, la vétusté ou non des équipements.

<sup>183</sup> Les producteurs gemmois citent plus souvent la première de ces entreprises. Cela s'explique certainement par le fait que son propriétaire a été un personnage central dans le développement du secteur horticole angevin, l'histoire de l'entreprise prend ses sources à l'origine des activités horticoles angevines, à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Les dirigeants actuels de cette entreprise participent à la réflexion professionnelle locale. A l'opposé, la seconde entreprise n'est pas issue des familles d'horticulteurs de Ste-Gemmes, ses dirigeants sont isolés localement et participent peu aux travaux collectifs relatifs à la zone horticole.

*Président de Fleuron d'Anjou : Très bien. Moi je suis, je suis assez étonné, ils sont très très à l'écoute... non seulement à l'écoute mais en plus, j'ai le sentiment qu'ils sont demandeurs. » (Président de Fleuron d'Anjou, porte-parole du triangle vert, 2004)*

### **Stopper la spéculation foncière en mettant en place des règles contraignantes d'urbanisme**

A posteriori, les horticulteurs présentent également les restrictions des possibilités de construire sur la zone comme une des modalités de lutte contre la spéculation foncière. En fait, cette piste d'action apparaît avant tout comme une proposition du maire. L'Agglomération, en lien avec la Chambre d'Agriculture, avait proposé un règlement spécifique pour l'ensemble des zones horticoles de l'Agglomération. Sur ces zones Aj, les règles de constructibilité sont réduites par rapport aux autres secteurs agricoles<sup>184</sup>. Seuls les logements de « gardiennage » sont autorisés. Avec l'aide des quelques leaders du triangle vert, le maire et le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture se livrent d'abord à un exercice de persuasion des horticulteurs du bien fondé de ces restrictions.

*« Moi j'avais organisé une réunion avec l'ensemble des entrepreneurs de ce site en leur disant « si on veut défendre vraiment une zone horticole ici, il ne faut pas continuer à faire du mitage de territoire ». Moi j'étais convaincu par cela, je le suis toujours. On était convaincus qu'il ne fallait plus de logement d'exploitant. On avait réuni tout le monde avec la présence du maire pour qu'on ait vraiment un débat, une discussion. A l'issue de cette rencontre, je ne dis pas l'unanimité, mais la majorité avait admis qu'on ne ferait plus de logement d'exploitant. Ce n'est pas une spécificité de Ste-Gemmes. On a proposé les mêmes règlements à Tiercé, à Beaufort en Vallée. Comme dans les zones d'activité artisanales aussi, aujourd'hui la tendance c'est de ne pas autoriser le logement de l'artisan. C'est un peu la même chose. C'est ce qui avait été validé. » (Responsable urbanisme Chambre d'Agriculture, 2010)*

*« On veut limiter le mitage sur la commune. On va assez loin, mais bon ça plaît pas à tout le monde, mais bon il y a des concertations entre producteurs, on sait que tout le monde peut s'exprimer, on fait des réunions quand même. C'est que pour interdire le mitage, on interdit toute construction de maison d'habitation, on l'interdit. On conseille plus aux gens, de se rattacher plutôt à des hameaux. » (Président de la section communale de la FDSEA, conseiller municipal et responsable du triangle vert, 2004)*

Alors que pour les autres pistes de travail du triangle vert, le maire suit à distance les travaux des horticulteurs<sup>185</sup>, son implication est déterminante autour de l'enjeu de la restriction des possibilités de construire sur la zone horticole. C'est lui qui propose une disposition spécifique du plan local d'urbanisme, plus restrictive encore, interdisant toute construction quelle qu'elle soit<sup>186</sup>. Il défend cette position d'abord auprès du triangle vert, puis auprès de

---

<sup>184</sup> « Toute construction nouvelle à usage d'habitation est interdite ». Sont autorisées « les constructions à usage exclusif de gardiennage, à condition qu'elles soient destinées au logement des personnes dont la présence est nécessaire pour assurer la surveillance des constructions et installations autorisées dans la zone. L'emprise au sol de cette construction est limitée à 39m<sup>2</sup> » (extrait du règlement du PLU de l'agglomération angevine, 2005)

<sup>185</sup> Deux conseillers municipaux horticulteurs sont chargés de rendre compte à l'équipe municipale des travaux du triangle vert, quelques réunions de « coordination » ont lieu entre élus et professionnels. Le maire encourage les travaux des producteurs relatifs en particulier à la localisation du fuseau, sans s'y engager.

<sup>186</sup> Voir extrait des débats du conseil d'agglomération du 14/06/2004, précédemment cités.

l'Agglomération. Pour le maire, l'enjeu de mobiliser les horticulteurs est fort pour deux raisons : parce que la justification de cette mesure se fonde sur l'enjeu de préserver l'horticulture<sup>187</sup>, mais aussi dans la mesure où cette position restrictive limite en particulier les droits des horticulteurs résidents sur la zone. L'Agglomération a donc consulté les horticulteurs concernés avant d'opter pour cette proposition de la municipalité de Ste-Gemmes.

*« Maire : Je voulais parler des réunions avec les horticulteurs. Il y a eu deux réunions avec le maire pour qu'il y ait une communauté de points de vue (...) Je retiens trois enseignements de la rencontre avec la profession : la volonté de se réunir et de tout faire pour que la zone horticole soit effectivement protégée, donner la possibilité pour les jeunes agriculteurs de s'installer, il faut que la politique foncière puisse passer par les agriculteurs, il faut que les terres de spéculation foncière s'ajoutent à l'agriculture. » (Conseil municipal du 13 mai 2004)*

*« Maire de Ste-Gemmes : Les horticulteurs et les élus sont contre toute construction quelle qu'elle soit au sein de la zone horticole, quelles que soient les difficultés que cela entraîne pour les horticulteurs. Je demande de supprimer cette possibilité.*

*Vice président de l'Agglomération : Sur la question des logements de gardiennage, effectivement, il y a eu une consultation des horticulteurs locaux. Je souhaite confirmer cette orientation, ce sera possible à inscrire, mais il faut une nouvelle rencontre avec les horticulteurs concernés. » (Conseil d'agglomération, 14 juin 2004)*

Le maire obtient des restrictions supérieures à ce qui est proposé par la Chambre d'Agriculture, à ce qui est d'abord débattu au sein du groupe d'horticulteurs : « Au niveau de l'habitat, il faut essayer de ne pas faire de l'habitat n'importe où. Il faut rester un maximum en zone agricole, horticole, et donc essayer de rendre cet espace le plus fonctionnel possible : avoir des constructions limitées à des hameaux... » (Horticultrice conseillère municipale, 2004). Même les hameaux du secteur horticole, où résident à la fois des horticulteurs et d'autres habitants, sont classés en zone Ajb et deviennent ainsi strictement inconstructibles. Nous verrons que cette position sera remise en cause à partir de 2008.

\* \* \*

Deux des pistes de travail portées par le triangle vert ont abouti à une modification des projets locaux. Les producteurs ont réussi à faire valoir leur point de vue dans une négociation avec l'Agglomération sur la localisation du fuseau pour la rocade Sud. Le travail au sein du triangle vert, en lien avec le maire et la Chambre d'Agriculture aboutit à la construction d'un point de vue collectif professionnel sur les modalités souhaitables d'urbanisation de la zone (inconstructibilité stricte). Même si la position adoptée reflète avant tout la volonté du maire, de fait, la majorité des horticulteurs adoptent alors ce point de vue et construisent ainsi une position professionnelle locale partagée. In fine, malgré les réticences de l'Agglomération, cette proposition est adoptée dans le plan local d'urbanisme.

---

<sup>187</sup> Si la justification officielle ne relève que de l'argument horticole, de fait, cette mesure s'inscrit dans une politique d'urbanisme de limitation de l'accueil de population et d'offre de logements haut de gamme : à la même époque, entre deux propositions d'aménagement d'un petit lotissement à Port-Thibault, l'équipe municipale choisit celle qui offre les parcelles les plus grandes. Au-delà de l'effet de restriction de l'urbanisation, le règlement d'urbanisme proposé devrait également avoir pour effet de renchérir les maisons situées sur la zone horticole et donc de participer à une dynamique d'accueil sélective de population.

En revanche, malgré la construction d'un point de vue partagé entre producteurs et élus sur l'occupation souhaitable de l'espace agricole dans le secteur (limiter la présence de prairies et de chevaux, reprendre ces terres pour les réaffecter à un usage productif professionnel : horticole, arboricole ou maraîcher), le projet d'association foncière, pensé comme une solution pour limiter ce mitage agricole, n'a pas abouti. Au contraire, suite à l'adoption du plan local d'urbanisme, le Conseil Général s'est vu confier la réalisation de la future liaison Sud. En 2006, il passe donc une convention avec la SAFER pour la constitution d'une réserve foncière de 31 ha sur les communes de Sainte-Gemmes, les Ponts-de-Cé et Angers pour l'aménagement de la liaison Sud<sup>188</sup>. A partir de cette date, la SAFER a donc préempté les surfaces vendues dans le secteur horticole. Cette pratique contrecarre les projets des exploitants. Au lieu d'améliorer leur capacité à acquérir des terres, cela aboutit à un accroissement du retrait de terres. Cette pratique a été décriée par les exploitants, qui ont cherché à trouver une modalité opératoire moins éloignée des objectifs professionnels locaux, sans succès.

*« Il y a une deuxième convention que la SAFER avait avec le Conseil Général qui disait moi le Conseil Général, je paye la SAFER pour préempter ou acheter toutes les terres libres ou qui se libèrent sur Sainte Gemmes, en vue de faire des réserves foncières. Depuis la signature de cette convention, toutes les ventes sont bloquées. Quelqu'un qui a une parcelle qui veut la vendre à son voisin, immédiatement la SAFER dit stop ! moi j'ai de l'argent pour l'acheter, je vous laisse cultiver. Et ça s'est passé comme ça, vraiment. Et la SAFER bloque, bloque bloque, et tout à été bloqué. Et ça a un peu rouspété. Moi j'avais dit « il est hors de question que un mètre carré de la profession, échappe à la profession » parce que il y a ceux qui voulaient y mettre des chevaux, ceux qui voulaient y mettre des jardins familiaux et pleins d'autres choses, pour des activités diverses. Tout doit rester dans la profession. Mais quand ça passe d'un exploitant à un autre, il ne faut quand même pas exagérer, il faut laisser vivre les agriculteurs entre eux. Et même ça, ça bloquait, ça avait un peu chié un coup, mais le Conseil Général avait maintenu sa position. [les terres étaient mises à disposition des agriculteurs et] ils ne pouvaient pas investir. Alors dès fois ça ne les gênait pas trop, parce que c'était des cultures maraîchères ou des cultures annuelles, mais pour y mettre des serres ce n'est pas possible. Bon, à ma connaissance ça ne s'est jamais posé concrètement où un agriculteur ait dit « moi j'ai un projet d'extension de serres là et je ne peux pas le faire » ». (Président des Vergers d'Anjou, 2010)*

Retenons de cette période la forte mobilisation collective des agriculteurs, de manière relativement autonome, et leur capacité à construire une connaissance des enjeux locaux et des pistes de travail partagées. En revanche, leur capacité à faire valoir leur point de vue est différenciée selon les projets. Ils obtiennent une écoute favorable de l'Agglomération à propos des questions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme. A contrario, face à l'action conjointe de la SAFER et du Conseil Général, leur capacité à mettre en place des modalités d'intervention foncière spécifiques est nulle.

---

<sup>188</sup> C'est une pratique classique dans le cadre des projets d'aménagement d'infrastructure. Au moment de la réalisation de l'ouvrage, un remembrement partiel est alors organisé qui permet de compenser les agriculteurs situés sur l'emprise de l'infrastructure.

## **5. Labellisation du pôle de compétitivité du végétal spécialisé : discussions institutionnelles et affirmation politique de l'enjeu de préserver le foncier pour l'horticulture**

A la même période, le secteur économique du végétal spécialisé angevin a été labellisé par l'Etat pôle de compétitivité à vocation mondiale (2005). Cet événement fonde d'une part le discours actuel de nombre d'élus sur l'enjeu de maintenir les activités productives du végétal spécialisé sur l'agglomération. D'autre part, elle a eu pour effet l'engagement d'un travail institutionnel sur l'aménagement du territoire productif. Cela s'est concrétisé par l'écriture d'une Charte foncière qui encadre aujourd'hui, nous le verrons, le débat relatif à l'aménagement communal gemmois.

### ***Labellisation du pôle de compétitivité : le prolongement du lien historique entre recherche et production***

La première forme de structuration professionnelle des horticulteurs angevins a été une société savante : la société horticole angevine, fondée en 1828. Cette proximité initiale entre savants et producteurs s'est maintenue au fil des années, et le bassin de production angevin horticole se caractérise aujourd'hui par d'importantes relations entre techniciens, chercheurs et producteurs (Sarrazin 2009a; Sarrazin 2009b). L'histoire de ces relations a été marquée par l'engagement de producteurs, de chercheurs et d'institutions locales et nationales pour le développement à Angers d'activités de recherche dans le domaine du végétal (Collectif 2000).

La station de l'INRA d'Angers est issue du rattachement à l'institut national en 1924 de la station œnologique du Maine et Loire<sup>189</sup>. En 1933 l'activité de l'INRA d'Angers est élargie à l'arboriculture fruitière à la demande des producteurs de fruits. En 1970, ce mouvement d'élargissement des activités est poursuivi avec l'introduction de travaux sur les espèces ornementales. Cette évolution est le résultat de l'engagement d'acteurs locaux : un chercheur, et un pépiniériste en particulier, qui, étant membre de l'Académie d'agriculture, rencontre fréquemment l'inspecteur général de l'INRA. L'activité de la station INRA est alors marquée par une forte proximité avec les pépiniéristes : ils participent à la définition des objets de recherche (par exemple la qualité sanitaire des plantes) ; ils contribuent au financement des activités recherche (ils mettent à disposition un technicien dans les années 1980). En 1972, l'INRA et les pépiniéristes créent le SAPHO (Syndicat d'Amélioration des Plantes horticoles d'Ornement), avec pour objectif de valoriser en France et en Europe les variétés issues des programmes de l'INRA. Cette évolution s'inscrit également dans un contexte de soutien des activités horticoles suite à l'aménagement du Val d'Authion. Dès la fin des années 1960, plusieurs chercheurs sont nommés à Angers pour développer leurs recherches en lien avec le secteur végétal. Le département soutient alors la construction du laboratoire de recherche en physiologie végétale des Pays de la Loire en 1966-1967 ; une nouvelle unité de recherche est créée à l'INRA d'Angers en 1972 : la station d'agronomie.

---

<sup>189</sup> La station œnologique du Maine-et-Loire avait été créée en 1902 à l'initiative de la Société industrielle et agricole d'Angers.

En 1984 ces liens entre chercheurs et producteurs ont été renforcés et élargis dans le cadre du pôle de recherche et d'innovation angevin créé deux ans plus tôt par la Chambre de commerce et d'industrie d'Angers pour favoriser les échanges Recherche - Entreprises. Les pépiniéristes et les horticulteurs angevins se sont engagés dans ce dispositif et ont fait valoir leurs besoins de travail en lien avec la recherche. C'est ainsi qu'est né le « pôle végétal », qui portait à l'origine le nom de pôle de physiologie végétale. Cette coopération s'est traduite par des expositions conjointes entre laboratoires et entreprises, par l'institution d'un groupe de travail qui se réunit plusieurs fois par an. En 1986, l'initiative de la Chambre de commerce et d'industrie obtient le soutien du Conseil Général de Maine-et-Loire et de la ville d'Angers. De nouveaux moyens d'animation viennent alors renforcer la dynamique de ce groupe (Collectif 2000).

Cette structuration sociale entre mondes de la recherche, de la production et collectivités locales a été le terreau de la labellisation du pôle végétal comme pôle de compétitivité à vocation mondiale par l'Etat en 2005. Cette labellisation a constitué un événement important localement, qui a aujourd'hui des répercussions sur la façon dont la question foncière est envisagée dans le cadre du développement de ce que localement on appelle dorénavant le « secteur du végétal spécialisé »<sup>190</sup>. Elle constitue à la fois une opportunité de recevoir une aide publique importante pour ce développement et une injonction de l'Etat à promouvoir ce secteur d'activité. Dans ce contexte, élus, professionnels et services de l'Etat ont été encouragés par l'Etat à élaborer une charte foncière dont l'objectif est de définir une politique foncière adaptée aux enjeux spécifiques des filières végétales pour permettre le développement des entreprises de ce secteur.

### ***L'identification de l'enjeu foncier : convergence des travaux du Conseil de Développement de l'Agglomération et du CIADT***

Dès 2002, dans le cadre de l'élaboration du projet d'Agglomération (adopté en 2003), le secteur du végétal spécialisé est identifié comme un axe de développement économique stratégique. Notons ici que l'engagement important de responsables professionnels agricoles au sein du Conseil de Développement de l'Agglomération angevine a contribué à cette orientation. La contribution du Conseil de Développement au projet d'agglomération, indique ainsi : « *Trois filières semblent être les mieux établies : le végétal, l'électronique et informatique, la banque-assurance - épargne – retraite. (...) De forts potentiels existent pour les productions végétales spécialisées et les productions laitières. (...) Une filière existe incontestablement : le végétal, qui répond à l'ensemble des critères de l'excellence. Elle peut encore être étoffée, notamment en services rares et en recherche.* »<sup>191</sup>

Le projet d'Agglomération reprend pour partie cette contribution : « *L'agglomération angevine est connue et reconnue en Europe pour la qualité de ses outils de formation, de recherche, de transferts de technologie et pour la qualité de ses entreprises dans toute la filière végétale.* » L'enjeu

---

<sup>190</sup> Le « secteur du végétal spécialisé » englobe dix types de production : l'horticulture ornementale, les pépinières, le maraichage, l'arboriculture, les semences, la viticulture, les plantes médicinales et aromatiques, les champignons, la cidriculture, le tabac.

<sup>191</sup> Extraits du rapport de synthèse du Conseil de Développement adopté le 3 juillet 2002 : Projet d'agglomération 2002-2015. Propositions du conseil de développement



du développement de cette filière est d'abord présenté à partir du besoin de développer des emplois stratégiques (scientifiques et techniques). D'autres enjeux sont également notés : le secteur végétal participe à l'identité de la ville, à son rayonnement international, et à l'aménagement de son territoire. La place de l'agriculture dans ce qui est alors nommé « *la filière végétale* » est assez ambiguë. C'est moins la contribution à l'emploi ou à l'activité qui sont soulignées que la contribution de l'agriculture périurbaine à l'aménagement du territoire, « *par la diversité des activités – cultures, élevage, arboriculture, horticulture pépinières, viticulture ; par une volonté de préserver les espaces naturels humides majeurs (adhésion aux opérations locales environnement pour la sauvegarde d'une agriculture prairiale) ; par la préservation d'une activité agricole proche de la ville assurant une meilleure connaissance de l'activité agricole par les urbains, et la pérennité des exploitations par la possibilité de double emploi des conjoints d'exploitants* »<sup>192</sup>. L'enjeu de maintenir ou de développer les activités productives spécifiques de la filière végétale n'est pas souligné.

Des travaux postérieurs du Conseil de Développement se sont centrés sur les conditions de développement des principaux secteurs d'activité stratégiques de l'Agglomération (2003-2005). Un travail spécifique porte sur le secteur végétal spécialisé. La réflexion est menée par un groupe de travail composé de membres du Conseil de Développement. Parmi eux notons en particulier la présence du directeur du BHR, d'un responsable de la FDSEA, polyculteur de l'Est angevin et d'un responsable de la Chambre d'agriculture, éleveur des basses vallées angevines. Ce groupe de travail auditionne des experts ou des acteurs majeurs du secteur. Parmi eux, le président des vergers d'Anjou, deux responsables de l'union horticole angevine, le responsable du service économie de la Chambre Régionale d'Agriculture. Le Conseil de développement inscrit la production au cœur de sa réflexion : « *La vitalité des entreprises productives est évidemment la condition sine qua non de réussite, voire de survie, du pôle angevin* ». Plusieurs conditions sont pointées pour assurer le développement du pôle, et en, particulier des activités de production. Il s'agit en particulier de préserver l'espace de production : « *Le Conseil de Développement plaide donc pour une protection maximale dans le Schéma de Cohérence Territorial et dans les Plans Locaux d'Urbanisme des zones de productions semencières, horticoles, viticoles et arboricoles, une protection qui pourrait prendre appui sur une charte foncière élaborée entre la Communauté d'Agglomération, les Communautés de Communes concernées et les représentants des producteurs.* »<sup>193</sup>

En avril 2003, dans un contexte de compétition entre projets pour l'obtention de la labellisation par l'Etat, le ministre délégué à l'aménagement du territoire lance « *une mission d'expertise pour la "promotion d'un grand pôle scientifique et industriel" autour du végétal, de l'environnement, des bio-technologies et de la santé autour d'Angers* ». Un groupe de travail constitué de hauts fonctionnaires auditionne ainsi les acteurs locaux. Le président de l'Union Horticole Angevine est associé à ce groupe de travail, le président de Fleuron d'Anjou est auditionné.

« *En juillet, j'avais été contacté par un ancien préfet d'Angers qui était missionné par le Premier Ministre pour mesurer l'importance du pôle végétal angevin. Donc j'avais reçu*

---

<sup>192</sup> Extraits du projet d'agglomération d'Angers-Loire-Métropole, adopté le 7 avril 2003.

<sup>193</sup> Extraits du rapport du Conseil de Développement : « le pôle végétal angevin, les moyens de l'excellence », 2003.

*ces braves gens-là une journée, et puis j'avais associé le maire et le directeur de la coopérative » (Président de Fleuron d'Anjou, 2004)*

Les conclusions de cette mission d'expertise sont proches des préconisations du Conseil de Développement. Elles reprennent à leur compte l'enjeu de sécuriser l'accès au foncier pour les entreprises de production. Cela ne fait pas débat. En revanche, les pistes d'action proposées sont relativement ouvertes :

*« Les productions horticoles sont également présentes en périmètre d'Angers et dans les communes du futur Pays d'Angers. Le climat, le sol, les aménagements hydrauliques sont favorables dans la région à ces productions et également aux cultures légumières. Cependant, ces superficies destinées à l'agriculture sont soumises à une pression foncière importante. Les risques de développement de l'urbanisation à proximité d'Angers sont réels, au détriment des terres agricoles. De même, la réalisation d'équipements structurants (routes, par exemple) peut limiter les superficies affectées à l'agriculture.*

*Ce constat doit interpeller les décideurs. La consolidation, a fortiori le développement, du pôle végétal angevin ne peuvent pas s'envisager si les superficies qui leur sont nécessaires se réduisent.*

*Le Conseil de Développement du Pays et de l'Agglomération d'Angers propose qu'une charte foncière soit établie entre la Communauté d'Agglomération, les Communautés de communes et les représentants professionnels. Elle serait traduite dans les documents d'urbanisme opposables au tiers (Schéma de Cohérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme). Cette proposition agréée la mission.*

*Certes, toutes les spéculations ne sont pas liées au sol et certaines productions sous serres notamment peuvent se développer en dehors des zones affectées traditionnellement aux cultures spécialisées en Anjou. Mais il faut y être très attentif, car la délocalisation peut aussi éloigner ces cultures de la région.*

*La maîtrise du foncier et les équipements notamment hydrauliques, existants ou prévus, conditionnent l'installation des jeunes en productions agricoles spécialisées. Compte tenu du niveau des investissements nécessaires, même en cas de reprise d'exploitations, le jeune doit savoir, sur une période d'au moins 15 ans, les conditions dans lesquelles son exploitation pourra vivre et se développer.*

*PROPOSITION : la mission propose de soutenir l'idée d'une Charte foncière de l'Anjou. Elle étudierait notamment, en étroite liaison avec l'Agglomération d'Angers, l'opportunité de créer un fonds foncier et un établissement public foncier local.*

*Elle contribuerait par ailleurs aux débats et propositions en cours de discussion sur les extensions périurbaines, notamment à travers le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux et son article 19 sur les périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).*

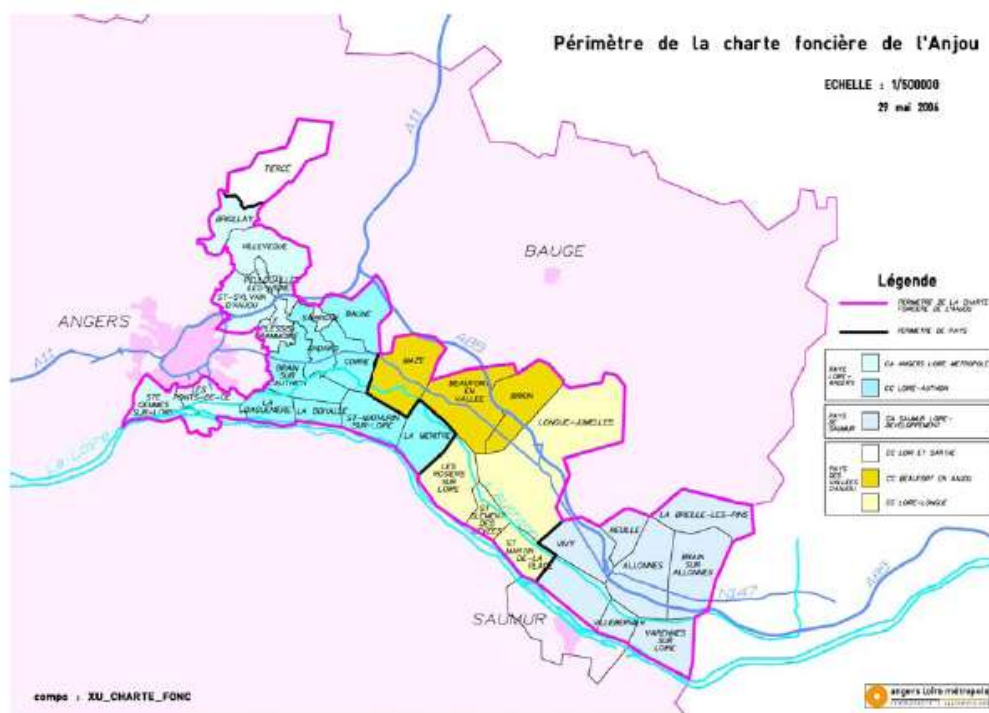
*A titre d'expérimentation de ce nouveau dispositif, la mission propose qu'un crédit de 30000 euros en provenance du FNADT soit attribué à l'Agglomération d'Angers. »<sup>194</sup>*

---

<sup>194</sup> Extrait du rapport pour le CIADT, janvier 2004, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/publications/IMG/pdf/RapportPole\\_vegetal\\_angers.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/publications/IMG/pdf/RapportPole_vegetal_angers.pdf)

Dans le cadre du Conseil de Développement, une seule modalité de sécurisation de l'accès au foncier des producteurs était envisagée. Il s'agit de la protection des zones agricoles existantes dans le cadre des documents d'urbanisme, position portée par les horticulteurs gemmois, et en particulier par le président des Vergers d'Anjou auditionné. En revanche, dans le rapport de la commission interministérielle, outre cette première voie qui est reprise, une autre voie possible est esquissée. Il s'agit de la possibilité de sécuriser l'accès au foncier des exploitants par une organisation anticipée des modalités de délocalisation. Cette position est défendue par le président de l'Union Horticole Angevine en particulier, qui a contribué de manière privilégiée aux travaux. Cette divergence de vue entre responsables professionnels s'est à nouveau exprimée à l'occasion de l'écriture de la charte foncière.

L'Agglomération s'est donc vu attribuer la mission d'écrire cette charte foncière à l'échelle de la vallée de l'Authion (carte 27). Le travail a essentiellement porté sur la délimitation de zones de production et sur leur qualification. Il s'agissait d'identifier d'une part des « *sites structurants* » : « *ils ont vocation à accueillir les nouvelles activités, les transferts d'entreprises existantes* » et « *les sites à conforter et à pérenniser. Il s'agit sur ces sites de favoriser le maintien et le développement des entreprises existantes, de favoriser la reprise des exploitations et l'accueil d'entreprises peu consommatrices de foncier.* » Ce sont de fait des sites où le dynamisme des activités est reconnu, mais qui subissent des contraintes foncières importantes : « *pression urbaine* » et « *mitage* »<sup>195</sup>.



La première partie du travail a été confiée à la Chambre d'agriculture et à un cabinet d'études en urbanisme. Il s'agissait d'évaluer la valeur des espaces pour la production végétale d'une part et les contraintes foncières de l'autre.

*« On s'est dit que pour définir ces zones, il fallait s'appuyer sur une approche objective. Il y a une étude qui a été confiée au cabinet. Il avait en charge d'apprécier les questions d'enjeu foncier liées au développement urbain. Et nous on avait une analyse agricole à faire de l'ensemble de la vallée. Attribuer de la valeur à des espaces c'était en fonction des critères qu'on avait travaillé ensemble : la valeur agronomique, les équipements, l'accès à l'eau, l'accès aux sources d'énergie, (c'est quand même des productions très consommatrices d'énergie), les accès route, notamment quand vous avez un accès trafic poids lourd important, les horticulteurs font assez de vente directe, tous les produits sont expédiés sur un plan national voire un plan international. On avait identifié toutes les routes hors gel, tous les échangeurs, tous les réseaux d'irrigation collective, etc. Ca a été une confirmation de ce qu'on savait déjà. Un certain nombre de sites sont apparus. »*  
(Responsable urbanisme Chambre d'agriculture, 2010)

Pour établir ce diagnostic, le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture a souvent travaillé à l'échelle communale, avec des agriculteurs référents.

*« J'avais fait des réunions de travail quasiment commune par commune. Je mettais quelques représentants de la profession autour de la table pour qu'on repère où étaient les activités. On a pointé tous les sièges d'activité en horticulture. On avait un échange sur la valeur agronomique des sols etc. c'est comme cela qu'on a dessiné les patatoïdes. »*  
(Responsable urbanisme Chambre d'agriculture, 2010)

Ensuite, les premières propositions de délimitation sont soumises à des groupes techniques et à un comité de pilotage. Le groupe technique est constitué de responsables professionnels ou d'agents des différentes filières du végétal spécialisé. Le président des vergers d'Anjou est membre de ce groupe technique, le directeur du BHR également. Le comité de pilotage rassemble essentiellement les intercommunalités concernées par le périmètre, ainsi que des représentants de l'Etat, de la Chambre d'Agriculture, du Conseil Général et du comité interprofessionnel du végétal spécialisé.

On assiste ainsi à un véritable travail de production de connaissance mené par la Chambre d'Agriculture. Ce travail semble autant destiné à constituer la base pour proposer des sites à préserver qu'à mobiliser les acteurs communaux de la profession et de la municipalité pour construire un accord local sur l'enjeu de s'engager dans l'accueil ou le maintien d'activités horticoles. Et de fait, sur la commune de Ste-Gemmes où cet accord préexiste, le travail a été mené de manière spécifique : le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture n'a pas conduit de réunion locale. Il a proposé de délimiter une zone structurante similaire à la zone horticole identifiée au plan local d'urbanisme. Cette proposition a été rapidement validée par le président des vergers d'Anjou.

*« Responsable urbanisme Chambre d'Agriculture: Ste-Gemmes, il y a des zones clairement identifiées. Il n'y a pas eu beaucoup de débat parce que c'était des sites évidents. Je n'ai pas fait de réunion à Ste-Gemmes.*

*Enquêtrice : Pourquoi ?*

*Responsable urbanisme Chambre d'Agriculture : Parce qu'on a tout de suite fait une proposition qui a été validée par les représentants agricoles et par la commune. » (2010)*

Pour la commune de Ste-Gemmes, le débat n'a pas porté sur la délimitation de la zone ayant une valeur pour l'horticulture, mais sur la pertinence de son maintien comme site structurant. Dans ce débat, les responsables locaux, à travers la mobilisation ancienne des horticulteurs, ont déjà produit une connaissance locale suffisante pour s'engager dans l'argumentation :

*« Il avait été financé une mission d'un cabinet d'architectes urbanistes pour réfléchir sur un point : où est ce qu'on peut créer en Anjou, d'autres pôles végétal spécialisés ? A la première réunion, les urbanistes faisaient leur première restitution. Et qu'est ce que je vois sur les cartes ? Un point d'interrogation sur Ste-Gemmes. Et il expose, « Ste-Gemmes, commune rurale aux portes d'Angers, je m'interroge sur la pérennité de cette zone là. » Une fois qu'il a exposé, tout de suite je lève la main, et puis je pars à démonter son truc et je lui dis, je suis absolument opposé et je lui explique pourquoi, les arguments de Ste-Gemmes. » (Président des vergers d'Anjou, 2010)*

Le président des Vergers d'Anjou se fait ici porte-parole des producteurs de Ste-Gemmes. Il défend la protection de la zone horticole communale, son inscription comme site à pérenniser. Il s'oppose alors aux urbanistes et au maire voisin des Ponts-de-Cé qui sont favorables au développement de l'urbanisation sur le Sud de l'agglomération à moyen ou long terme. Finalement, la zone horticole de la commune de Sainte-Gemmes est bien maintenue comme site à pérenniser (carte 28).





intéressantes, permettant aux entrepreneurs d'investir localement, tout en garantissant des possibilités de délocalisation à plus ou moins long terme.

*« Un coup le président de l'UHA est venu me voir, il me dit « il faut qu'on aille voir le président de l'Agglomération sur la spécificité des terres horticoles en zones périurbaines, il faut qu'ils arrêtent s'ils nous exproprient, de considérer que la terre ne vaut rien, nous c'est notre capital ». Pour moi, on ne parle pas d'expropriation, alors que lui il était sur ce schéma-là parce qu'il a déjà été exproprié une fois à Angers, il est parti à Brain, et puis ils parlent maintenant de le repousser. Je lui dis non. Tu te bats pour ne pas repousser ta zone, c'est ça qu'il faut faire. » (Président des Vergers d'Anjou, 2010)*

*« J'ai participé aux groupes de travail pour la charte foncière. J'ai pu donner le point de vue suivant : il y a deux choses qui sont un peu contradictoire et qu'il faut pouvoir gérer. Un chef d'entreprise jeune qui reprend une exploitation, lui a besoin de surface, il souhaite que finalement pendant trente ans, quarante ans, ces terres là soient je dirais dédiées vraiment au végétal. Ca c'est un point important. Mais en sachant qu'il a des difficultés parce que des maisons ont été construites, des plaintes arrivent à la mairie en disant « il traite, son tracteur fait du bruit, ça sent mauvais » bref, des soucis de voisinage. Il arrive à soixante ans, il se dit maintenant j'ai envie d'arrêter, je vais céder, à mes enfants c'est une chose mais si j'ai pas d'enfants, je propose ça éventuellement à mon voisin qui lui a peut être aussi envie d'arrêter ... donc le terrain se trouve à vendre, si ce terrain n'est plus constructible et s'il ne peut pas en faire une destination autre, qu'est ce qui se passe ? Pour sa retraite, on sait bien que les agriculteurs en général n'ont pas l'habitude de cotiser, et souvent la maison est sur le lieu d'exploitation. On se trouve avec une espèce de conflit d'intérêt, pendant quarante ans, on veut que la terre soit une terre agricole et au bout de quarante ans, on souhaiterait qu'elle soit constructible avec une pression foncière forte à côté alors comment on écrit ça dans une charte ? Il y a moyen, c'est de faire un peu comme ça se passe en Hollande, quand il y a expropriation, le droit de préemption et puis d'expropriation fait que le prix de la terre permet à l'agriculteur de repartir vingt ou trente kilomètres plus loin, et que le prix qui lui est payé permet au producteur de reconstruire un outil de production. L'intérêt, c'est que ça permet de renouveler les outils et d'avoir des outils plus performants. Donc on peut, en gérant l'espace, faire que tout le monde soit content, mais en donnant les règles du jeu dès le départ. (...) Alors l'horticulture, c'est spécifique, parce qu'en agriculture gérer les rentabilités au m<sup>2</sup> quand on fait du blé c'est quand même pas la même chose que quand on produit des plantes en pot ou des choses comme ça. Quand on fait du blé, il n'y a pas de serres, il n'y a pas de pied-mère donc c'est plus facile de bouger et puis il y a moins de coût : si vous avez une serre, il faut démonter donc la marge est pas la même. » (Directeur du BHR, 2009)*

Au final la charte foncière ne tranche pas véritablement ce débat. Les sites structurants sont définis comme des zones ayant vocation à accueillir le « transfert des entreprises existantes » mais les modalités de délocalisation, notamment financières, ne sont pas évoquées dans la charte. Certains sites soumis à une forte pression foncière sont bien qualifiés comme sites à pérenniser, en particulier Ste-Gemmes, mais la charte ne précise pas non plus les modalités de cette préservation.

Pour autant, le fait que l'Agglomération pilote l'écriture de cette Charte constitue un engagement politique dans le sens de la préservation de la zone horticole de Ste-Gemmes<sup>196</sup>. De plus, l'ensemble des travaux relatifs au pôle de compétitivité du végétal spécialisé initient des habitudes de travail entre le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture et le président des Vergers d'Anjou, invité en qualité de représentant de la filière arboricole pour le comité interprofessionnel du végétal spécialisé. De fait, à partir de 2003, ce dernier devient l'interlocuteur privilégié de la Chambre d'Agriculture à propos des enjeux communaux gemmois. Cela se traduit d'abord par un retour progressif et discret de la Chambre d'Agriculture dans les débats relatifs au territoire gemmois (voir §4). A partir de 2008, le président des Vergers d'Anjou est élu à la municipalité gemmoise. Les configurations sociales et politiques locales se trouvent alors sensiblement modifiées. L'habitude de travail prise avec la Chambre d'Agriculture à partir de 2003 aboutira à un renforcement de l'engagement de l'organisation professionnelle dans les débats locaux.

## **6. 2008, évolution des configurations socio-politiques et prise en charge par la Chambre d'Agriculture de la discussion locale**

### ***Changement d'équipe municipale et proximité avec la Chambre d'Agriculture***

En 2008, le maire sortant ne se représente pas aux élections municipales. Trois listes « nouvelles » s'opposent aux élections. Celle qui arrive en tête associe d'anciens opposants au maire, dont le président des Vergers d'Anjou. D'anciens élus municipaux y adhèrent également : il s'agit en particulier de l'adjoint en charge du développement économique et de deux élues proches du milieu agricole (leurs maris sont maraîchers). C'est sur cette liste que la profession agricole est la plus représentée : le futur maire est aussi directeur de la Chambre d'Agriculture. Cette liste arrive en tête au second tour avec 46% des suffrages. La liste qui arrive en deuxième position au second tour (35% des suffrages) associe des proches du maire sortant, dont le premier président du Camp de César, et plusieurs autres membres actifs de l'association.

L'enjeu de protéger la zone horticole ne fait pas débat à l'occasion des élections municipales. Cela fait partie du projet des différents candidats. La campagne municipale est l'occasion de réaffirmer cet enjeu. Ce qui oppose ces différentes listes ce sont essentiellement des visions opposées du type de développement souhaitable : comment envisager l'accueil de population, quels services et équipements la municipalité doit-elle proposer ?<sup>197</sup> La protection de l'espace

---

<sup>196</sup> La charte n'a pas de valeur juridique

<sup>197</sup> Le nouveau maire propose trois projets d'investissement majeurs : la construction d'une salle des fêtes, l'aménagement du centre bourg et la mise en place d'un espace intergénérationnel (construction d'une crèche et halte garderie, agrandissement d'un établissement d'hébergement des personnes âgées). Les listes d'opposition promeuvent un investissement plus modéré. Ainsi, le débat municipal au cours des deux premières années de mandature se focalise sur le budget. Les élus de l'opposition revendiquent « *une gestion du budget municipal en bon père de famille* » : il faudrait hiérarchiser les priorités pour les choix d'investissement, investir moins, ne pas augmenter les impôts, éviter le report des charges à la mandature suivante, maintenir le budget fonctionnement, en particulier relatif à la voirie. Un débat important anime la commune à propos, par exemple, de la construction d'une salle des fêtes.



agricole gemmois est un axe de travail de l'équipe municipale. Le projet de cette nouvelle équipe est jugé par nombre d'acteurs relativement ambiguë. Le maire écrit dans le journal communal : « *Nous confirmons notre attachement à la zone horticole comme zone économique mais également comme poumon vert de l'agglomération* » (Novembre 2009). De fait, la municipalité mène une politique de soutien au développement des activités, essentiellement à travers le prolongement de l'investissement dans le réseau de pompage et d'irrigation (renouvellement des canalisations, mise en service d'une deuxième station de filtration), et par la mise en œuvre d'une action municipale pour l'aménagement d'un bassin de rétention. Ces actions sont portées par le président des Vergers d'Anjou qui prolonge en cela son engagement local antérieur relatif à la gestion de l'eau. La municipalité s'engage également, à travers le SCOT, dans une réflexion intercommunale sur l'aménagement du territoire. De fait, l'argumentaire municipal évolue avec cette nouvelle équipe, en adoptant une posture plus prospective que précédemment et plus ouverte autour des enjeux paysagers. Nous y reviendrons.

L'élection du nouveau maire et de ses colistiers transforme les configurations sociales locales :

- L'association du Camp de César se distancie de la municipalité : ses membres actifs ne font plus partie de la majorité municipale, le seul élu du Camp de César s'inscrit au contraire dans le groupe des élus de l'opposition.
- L'équipe municipale entretient des liens étroits avec les organisations professionnelles généralistes : le syndicat communal dont le président des Vergers d'Anjou est trésorier, mais surtout la Chambre d'Agriculture. Le maire est en effet le directeur de la Chambre et le président des Vergers d'Anjou, sans en être membre, est devenu le référent du responsable urbanisme de la Chambre d'Agriculture pour la commune de Ste-Gemmes. Il a d'ailleurs été intégré à une commission agricole du Pays Loire Angers, créée en 2006 à l'initiative de la Chambre d'Agriculture, dont l'objet est d'être un lieu de réflexion stratégique à l'échelle du Pays d'Angers pour tous les sujets concernant l'agriculture périurbaine. Nous le verrons, cela participe à un engagement fort de la municipalité et de la Chambre d'Agriculture dans le traitement des questions agricoles sur le territoire, et à un retrait du maire dans ces mêmes débats. Pour ce dernier, la dualité de ses responsabilités engendre des difficultés à s'engager localement sur les questions relatives à l'aménagement et à l'agriculture.

*« Alors comment ça fonctionne, et bien il y a un groupe de pression qui est le conseil municipal et puis il y a le syndicat local qui n'est pas très influent, ce n'est que quelques personnes dans lesquelles je suis, et puis après il n'y a pas grand monde. Il y a la Chambre d'Agriculture. La Chambre d'Agriculture prend la position que les exploitants prennent ici. Et puis j'ai compris qu'il faut avoir son réseau de relation là-dessus, quand*

---

La nouvelle équipe municipale reprend également un projet de lotissement (dont la concertation a été entamée en juillet 2007). A travers ce projet, la politique de développement de cette équipe marque un tournant avec celle de l'équipe précédente. Alors que la population communale était sensiblement stable depuis 1995, marquant une reprise modérée de la croissance démographique, l'ambition de la nouvelle équipe est de développer de manière significative l'habitat, et en particulier pour l'accueil de familles avec enfants, de différentes catégories sociales « *la mixité de l'habitat sera recherchée tant dans les formes (petits collectifs, logements intermédiaires, maisons individuelles) que dans les types (locatifs, logements en accession sociale, lots libres)*. La programmation envisagée est basée sur un ensemble de 240 à 250 logements, dont environ 35% de locatifs sociaux. » (novembre 2009). (source : bimensuel municipal de janvier 2009 à juin 2010)

*le responsable urbanisme de la Chambre m'appelle on se retrouve tout de suite. Le maire est un petit peu gêné parce qu'il a du mal à être à la fois maire et directeur de la Chambre d'Agriculture, il me laisse aller au charbon là-dessus » (Président des Vergers d'Anjou, adjoint à l'aménagement du territoire de Ste-Gemmes, 2010)*

### **Montée des verts et difficultés budgétaires : le projet de rocade remis en question**

En 2008 et 2009, les rapports de force politique évoluent également à l'échelle de l'Agglomération et du Département. Ces années sont marquées d'une part par des succès électoraux des verts, et d'autre part par une concurrence politique entre le président de l'Agglomération (également maire d'Angers), et le président du Conseil Général.

- En 2008, le président du Conseil Général (UMP) et le maire sortant d'Angers (PS) mènent chacun une liste aux élections municipales d'Angers. La maire sortant conduit une liste de coalition de gauche, à laquelle contribuent des verts. Le président du Conseil Général fait alliance avec un candidat Modem. La bataille est serrée, le maire sortant l'emporte d'une très courte majorité : avec 50,6% des voix.
- Aux élections cantonales (2008), les verts ont de bons résultats, même s'ils n'obtiennent pas de siège. Ils se maintiennent au second tour dans quatre cantons sur 5 de l'agglomération angevine, avec des scores allant de 12 à 31% des suffrages, parfois devant le PS comme pour Angers-Centre. Aux élections européennes (2009), cette tendance se confirme. En Maine et Loire, Europe Ecologie obtient 16% des suffrages, soit 2 points de plus que le PS, et pour la commune d'Angers, 20% soit 4 points de plus que le PS.

Au sein de l'équipe municipale angevine et de l'Agglomération l'influence des écologistes s'accroît donc. En juin 2009, leur groupe politique demande au Conseil Général d'annuler le projet de rocade. En juillet, la majorité municipale de la ville d'Angers expose une *"vision partagée d'une liaison sud"*. Elle reconnaît qu'une forme autoroutière n'est pas adaptée. Elle se dit *"ouverte aux diverses conclusions pouvant ressortir des études, y compris la création d'une éventuelle liaison sud, à condition que sa forme soit celle d'une voirie urbaine, apaisée, à la vitesse limitée à 50 km/h et sans échangeur en ouvrage, combinée à un développement des transports en commun"*.<sup>198</sup>

Dans un climat politique tendu entre le président du Conseil Général et celui de l'Agglomération, le président du Conseil Général choisit de redonner la maîtrise d'ouvrage du projet délicat qu'est la liaison Sud à l'Agglomération en septembre. Il justifie ce retournement par l'indétermination manifeste du projet de l'Agglomération.

Depuis cette date, l'action et les déclarations de l'Agglomération maintiennent une forte incertitude sur le devenir de ce projet. En novembre, l'Agglomération décide de lancer des études complémentaires, notamment relatives aux effets environnementaux de ce projet, elle déclare vouloir étudier tous les scénarios possibles, incluant le contournement Sud Loire et la réalisation de trémies et échangeurs sur les boulevards Sud. Les scénarios qui semblent plus

---

<sup>198</sup> Source : site internet de l'association Camp de César.

"réalistes" pour Angers-Loire-Métropole sont un maillage des transports en commun sans liaison sud, mais en utilisant la rocade Ouest puis le CD112 ou un maillage des transports en commun avec liaison Sud. Enfin, l'Agglomération décide de saisir la Commission Nationale du Débat Public pour accompagner la démarche de concertation.

Localement, les observateurs de ces péripéties politiques font l'hypothèse que l'évolution de la position des différentes collectivités relatives au projet de rocade est fortement liée à l'évolution des budgets des collectivités. La question de la réalisation ou non de la rocade ne tient plus seulement de l'évaluation de son opportunité, mais aussi d'une hiérarchisation entre deux projets majeurs : la réalisation d'une deuxième ligne de tramway à Angers ou la rocade Sud. Ce ne sont plus donc les positions des acteurs communaux qui déterminent l'évolution des choix relatifs à l'aménagement du Sud angevin, mais des débats environnementaux et budgétaire plus globaux. En ce sens, on assiste à une politisation du débat local.

### ***Reconsidérer l'intérêt des agriculteurs ou préserver les terres pour l'agriculture : divergences entre municipalité et organisations professionnelles***

A l'échelle communale, le travail sur l'aménagement se poursuit dans le cadre de l'écriture du SCOT, portée par l'intercommunalité. Ce travail se structure autour de deux questions pour ce qui concerne la zone horticole : faut-il faire évoluer le règlement d'urbanisme restrictif de la zone horticole et comment ? Faut-il mettre en place une zone agricole protégée ?

La remise en cause du règlement d'urbanisme de la zone horticole est issue de la demande de quatre jeunes agriculteurs récemment installés à Ste-Gemmes. Ils souhaitent obtenir l'autorisation de construire leur maison sur la zone. Ils justifient leur demande par la nécessité de résider près des cultures. Ils ont sollicité leurs élus municipaux en ce sens.

Suite à cette demande, un débat s'instaure au sein de la municipalité. Le président des vergers d'Anjou, adjoint à l'aménagement du territoire, propose une évolution du règlement d'urbanisme. Cette position -qui reste relativement restrictive- renvoie à une des positions initiales de la réflexion de 2004, telle qu'elle avait été formulée par les producteurs : restreindre l'urbanisme en le concentrant sur les hameaux.

*« J'ai rédigé une lettre, qui dit autorisation de construire à condition que se soit sur les terrains qui n'ont jamais été cultivés, qui ne seront jamais cultivables, qui sont dans des hameaux, déjà équipés en eau, électricité, téléphone, etc. et qu'il y ait une maîtrise foncière de la commune, pour éviter la spéculation foncière. » (Président des Vergers d'Anjou, adjoint à l'aménagement du territoire, 2010)*

Pour l' élu, cette position nouvelle ne se justifie pas par la nécessité de loger à proximité immédiate des serres, mais plutôt par le fait que le marché de l'immobilier sur la zone étant très cher, l'accès aux maisons existantes est difficile pour les horticulteurs. L'enjeu pour lui c'est d'offrir des conditions de logement préférentielles pour attirer de jeunes agriculteurs sur la zone.

*« Ils disent qu'il faut être proche de ses cultures, jour et nuit, je pense que c'est un peu un faux argument. Non pas qu'ils habitent là, parce qu'il faut vraiment être proche. Je sais*

*ce que c'est que de se lever la nuit, on se lève trois fois on est en pyjama, on revient on se rhabille. C'est vrai. Mais la réponse ça serait que quand il y a des maisons à vendre, des vieilles maisons, il suffit de les acheter. Mais un certain nombre d'horticulteurs disent « oui, mais c'est cher ». Et c'est vrai que les prix sur Ste-Gemmes c'est dingue ! Une vieille bâtisse elle est vendue 400 000 euros, il n'y a pas un horticulteur qui peut acheter cela, ce n'est pas possible. Il y a une vraie concurrence patrimoniale sur le terrain, ici c'est très fort, et c'est un frein. Sur les cinq jeunes il y en a deux qui habitent à Angers et il y en a un qui habite dans un lotissement HLM ici à Ste-Gemmes. Ce n'est pas très facile, ça se fait mais ce n'est pas remarquable. En tout cas si on limite à des zones qui ne sont pas cultivables et dans des hameaux ça ne participe plus au mitage comme ça l'était avant des maisons sur des zones horticoles, et ça peut être facteur quand même d'encouragement d'installations de jeunes horticulteurs qui ont peut-être besoin de cet avantage là, pour oser encore partir sur l'horticulture qui est quand même un secteur en péril. » (Président des Vergers d'Anjou, adjoint à l'aménagement du territoire, 2010)*

Cette position a été proposée et débattue avec l'Agglomération lors de plusieurs séances de travail. La Chambre d'Agriculture y a parfois participé. Au cours de ce processus, l'Agglomération a sollicité l'avis de la Chambre d'Agriculture.

La position adoptée par l'institution Chambre d'Agriculture est le résultat d'un débat interne délicat. Elle est le fruit de la recherche d'un équilibre entre l'enjeu pour le directeur de la Chambre d'obtenir une position institutionnelle d'ouverture face à la demande de ses concitoyens, et d'autre part, de maintenir un discours professionnel « cohérent » vis-à-vis d'autres demandes faites sur ce territoire à l'Agglomération.

*« L'Agglo, c'est elle qui a la compétence. Elle nous questionne « quelle est la position de la Chambre aujourd'hui ? »... Et la position de la Chambre c'est...il y a eu des débats ! Le maire de Ste-Gemmes c'est notre directeur, ça ne simplifie pas les choses. En tant que maire il entend ses électeurs. Il serait pour l'ouverture. Moi j'ai ferraillé pour qu'on ne bouge pas là-dessus. On ne peut pas. Entre temps quand même il y a eu la Charte Foncière. On ne peut pas afficher notre volonté de préserver cet espace et puis d'ouvrir. On n'est plus crédible. L'Agglo nous interroge sur deux aspects aujourd'hui, c'est celui-là et est-ce qu'on doit mettre en place une zone d'agriculture protégée ici ? Je vois mal demander une ZAP et demander que les exploitants puissent faire leurs logements. Pour moi c'est absolument incompatible. C'est une aberration. En fait l'Agglo nous attend là-dessus. C'est ce que j'ai dit à notre directeur. Si on lâche ici c'est fini. Si nous on avait été favorables à autoriser à nouveau le logement de l'exploitant, ils nous auraient dit « il n'y aura pas de ZAP », c'est l'un ou l'autre. Elle veille, elle essaiera de voir si notre discours est cohérent, si on essaye de jouer la valorisation du foncier pour l'exploitant et en même temps demander une ZAP. Ils vont nous mettre en face de nos incohérences et dire « dans ce contexte-là, une ZAP on ne peut pas suivre ». » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

La position adoptée consiste à refuser tout changement de règlement, mais à accepter d'étudier la possibilité de modifier le zonage sur certains hameaux. Pour le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, l'administration ne permettra pas de mettre en œuvre un tel dispositif. Sa position constitue donc une façon de faire porter à l'administration le refus de la proposition gemmoise. Cette position s'explique, au-delà des enjeux stratégiques, par le fait que le responsable urbanisme de la Chambre d'Agriculture

considère que la nécessité de construire pour habiter à proximité des installations n'est ni démontrable ni légitime dans la mesure où il existe des logements sur la zone et à proximité immédiate.

*« Notre position c'est de dire « on ne changera pas la règle ». La construction du logement de l'exploitant est interdite en zone horticole. Par contre, ils nous disent « dans certains hameaux, il y a des dents creuses aujourd'hui, pourquoi pas les réserver à des horticulteurs ». Là-dessus, on a dit « on est prêts à étudier si légalement c'est possible ». Moi je n'y crois pas trop. On va peut-être trouver quelques dents creuses. On va régler un problème à un temps t. Si demain tu as un autre jeune qui s'installe, il faudra qu'on revisite. On ne s'en sort plus. Je n'y crois pas trop parce que c'est très compliqué. Il faut aussi que le propriétaire soit vendeur. Les propriétaires : « Pourquoi ils veulent construire en zone agricole ? ». Si j'étais propriétaire c'est comme si ma parcelle devenait constructible. Je n'y crois pas trop. Et puis tu as des zones constructibles ici. La présence permanente ne se justifie pas. Non, non. De toute façon, même si c'était autorisé, l'équipement ferait le refus. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

La proposition d'assouplissement des possibilités de construire est donc mise en balance avec la « demande » de protection de la zone agricole faite à la même période...

### ***La finalisation du SCOT, une occasion pour la Chambre d'Agriculture de prendre en charge le débat sur le développement agricole local***

Dans le cadre de la réalisation du SCOT, l'Agglomération angevine a demandé à la Chambre d'Agriculture de réaliser un diagnostic agricole relatif à la valeur des espaces. Le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture a mené ce travail en lien avec des agriculteurs référents des territoires locaux. Il a en particulier identifié des espaces agricoles « à protéger », qu'il définit comme « des secteurs à enjeu, des espaces où il y a un vrai potentiel agricole et qu'on veut préserver, on estime que ce sont des espaces qui peuvent être compromis par du développement urbain ». Sur la commune de Ste-Gemmes, il a repris le périmètre identifié dans la charte foncière comme « Site de production de végétal spécialisé à pérenniser ». En revanche, le diagnostic transmis à l'Agglomération ne mentionne pas les modalités souhaitées de préservation. En amont de la discussion officielle du document d'orientations générales du SCOT<sup>199</sup>, l'Agglomération souhaite donc connaître la position de la Chambre d'Agriculture.

*« On ne voulait pas dire d'emblée que tout ce qui était vert pour nous valait ZAP. Ça renvoyait un peu au débat. On n'a pas arbitré vraiment sur le fait qu'on veuille ou non une ZAP. On a préféré afficher pour nous des espaces remarquables à protéger, point. Et on a demandé à ce que dans le DOG [document d'orientations générales] la possibilité de mettre en place des outils de protection de type ZAP. Aujourd'hui on arrive à la phase où ils vont nous présenter de manière assez précise les zonages du DOG et ils préfèrent prévenir, ils ne voudraient pas qu'en réunion plénière, la Chambre monte au créneau pour demander une ZAP subitement. Ils préfèrent qu'on en discute de manière plus confidentielle dans un premier temps. C'est pour cela qu'ils nous interrogent. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

---

<sup>199</sup> Le document d'orientations générales est une partie du SCOT, celle dont les contenus ont une valeur juridique, ils s'imposent aux PLU.

Le débat relatif à la mise en œuvre ou non d'une ZAP est ainsi relancé par l'Agglomération angevine. Il est porté par la Chambre d'Agriculture : des discussions s'instaurent entre agents, responsables professionnels et entre eux et les élus communaux<sup>200</sup> ; une réunion est organisée par la Chambre d'Agriculture à Ste-Gemmes. Tous les agriculteurs considérés comme professionnels de la commune sont invités, ainsi que les producteurs des Ponts-de-Cé exploitant la zone horticole voisine<sup>201</sup>.

Les agents et les responsables de la Chambre d'Agriculture, comme les élus communaux sont favorables à la demande d'une ZAP sur Ste-Gemmes. Les positions de la Chambre d'Agriculture et du président des vergers d'Anjou, alors adjoint à l'aménagement du territoire, diffèrent cependant sensiblement autour de deux points : i) doit-on et peut-on articuler la demande de ZAP avec la demande d'assouplissement de la constructibilité pour les agriculteurs de la zone ? ii) Comment articuler la demande de ZAP et l'incertitude sur la pérennité des activités agricoles ?

Sur le premier point, l'adjoint à l'aménagement serait favorable à un accroissement de la possibilité de construire pour les agriculteurs, le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture y est opposé, nous l'avons vu.

Pour le second point, l'adjoint souligne que la demande de la commune est non seulement de garantir aux horticulteurs la possibilité de développer leurs activités sur Ste-Gemmes, mais aussi de maintenir une coupure d'urbanisation quelle que soit la forme d'agriculture sur le territoire. De fait, la demande de ZAP est perçue comme une forme d'engagement des élus à accepter ensuite la construction de la liaison Sud. Du coup, les élus gemmois souhaitent obtenir des garanties sur la pérennité de la protection contre l'urbanisation. Ils souhaitent donc débattre de l'avenir de la zone dans l'hypothèse d'une disparition des activités horticoles :

*« L'ancien maire d'Angers avait repris à l'époque cet argument là : le barreau c'est la limite infranchissable. C'est un argument qui a été contesté plusieurs fois par le camp de César. Et là peut-être il y a une évolution par la ZAP. Il y en a une qui est en voie de se faire. Je crois qu'il est question qu'il y ait bien une quatre voies et de Zapper à gauche. Pour que ça ne soit plus une pénétrante pour construire de part et d'autre. Au contraire une véritable protection. Ça ce sera une notion très très importante. Ça c'est un argument que le président de l'Agglomération, va utiliser. Ils vont dire et bien tu vois c'est bien un barreau infranchissable. Et la meilleure preuve c'est que on t'encourage, on va vous aider pour Zapper la zone. (...)*

*[Le choix de faire une liaison Sud] doit s'accompagner d'une réflexion sur l'aménagement de notre commune, c'est-à-dire qu'est ce que notre Agglomération veut faire d'une commune qui est situé dans un endroit idéal, coincé entre deux rivières et une grande ville de 200 000 habitants, qui est déjà tout équipée en réseau d'eau, en réseau de*

---

<sup>200</sup> Se débat se développe dans le cadre des relations informelles entre eux et/ou à l'occasion des travaux relatifs au diagnostic agricole du SCOT. Le président des Vergers d'Anjou est ici en situation de double appartenance (Chambre / municipalité).

<sup>201</sup> Soulignons que les modalités de travail mises en place par la Chambre d'Agriculture sur la zone sont encore une fois spécifiques. Sur le reste du territoire du SCOT, la Chambre d'Agriculture a animé des réunions locales d'agriculteurs sur des zones géographiques plus élargies (de l'ordre de 15 communes). L'objet de ces réunions était de présenter et de mettre en débat le diagnostic de la Chambre d'Agriculture proposé dans le cadre du SCOT, de débattre avec les agriculteurs des modalités de développement et/ou de protection de l'agriculture envisagées (dont les ZAP). Il n'y a que sur Ste-Gemmes qu'il y a eu une réunion spécifique, dont l'objet a de fait été orienté sur l'opportunité ou non de demander une ZAP.

*gaz, en électricité, en équipement agricole ? Est-ce qu'on est d'accord de conserver une zone de vie un peu agricole, rurale, économique, totalement préservée, même si demain hélas il n'y a plus d'horticulteurs ? Si l'horticulture, le maraichage, arboriculture disparaissent, non pas à cause de la rocade, mais à cause des conditions économiques en France, et que hélas, l'horticulture c'est dans les pays de l'Est, la pomme c'est au Chili, en Espagne, et si finalement c'est une zone d'activité qui disparaît ? Il faut au moins qu'on ait réfléchi en avance au devenir de cette zone là, et qu'on n'y fasse pas un deuxième Avrillé, un deuxième Saint Barthélémy, un deuxième Ponts-de-Cé. Et que ça puisse rester une zone d'aménagement privilégiée pour l'ensemble de l'agglomération, ou au moins qu'on y fasse de l'environnement, du paysage » (Président des vergers d'Anjou, adjoint à l'aménagement du territoire, 2010).*

Pour le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, il existe bien une incertitude sur le maintien des activités horticoles sur cette zone qu'il qualifie de « fragile ». Mais le débat ne peut se poser en ces termes. Le fait que la Chambre d'Agriculture demande une ZAP constitue une caution institutionnelle de la volonté des horticulteurs localement de maintenir leurs activités. Cet avis engage donc la confiance accordée à la Chambre d'Agriculture par l'Agglomération dans un processus de renforcement de la coopération entre ces deux institutions.

*« Moi j'attends. S'il y a une ZAP, il faut que ça renvoie derrière à un projet. Il ne faut pas que ce soit une coquille vide. Ça veut dire qu'il faut une volonté derrière de moderniser les outils en place, irrigation, avoir une vraie politique de maîtrise foncière. Il y a beaucoup de petites parcelles qui s'en vont. En fait quand on regarde la zone, on a un certain nombre de parcelles qui ne sont pas en production aujourd'hui. On a des chevaux, on a un tas de trucs comme ça. Le fait de mettre une ZAP ça permettra pour tous les propriétaires de clarifier que la zone restera durablement à vocation horticole, pépinière, etc... Ça pourrait sans doute faciliter des opérations d'aménagement foncier, des échanges, ça légitimera l'action de la SAFER. Il faut vraiment une volonté de la profession et derrière un certain nombre d'actions, un véritable projet à mettre en œuvre. Là on aura tous les arguments pour demander la ZAP.(...) C'est quand même une zone très fragile, c'est pour cela que si il y a un vrai projet, une volonté de la profession de pérenniser, d'attirer aussi des installations nouvelles sur ce secteur, alors pas de problème, là il y a une ZAP, on la demandera. Dans ce contexte on la demandera sans état d'âme. Parce que grignoter peu à peu cette zone, c'est la condamner. On est favorable à condition qu'il y ait un projet. On engage aussi notre crédibilité. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

La Chambre d'Agriculture a ainsi entrepris de réunir les agriculteurs de Ste-Gemmes pour « vérifier qu'il y a une volonté et que derrière il y ait un certain nombre d'actions mises en œuvre qui vont dans ce sens. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010). Au cours de la réunion qui s'est tenue le 12 février 2010, plusieurs problèmes ont été rappelés par les agriculteurs : la pression exercée par l'urbanisation et surtout l'incertitude dans laquelle se trouvent les agriculteurs relative au devenir de leurs terres ; le fait que des terrains restent en friche parce que les propriétaires ne veulent ni les vendre ni les louer ; le prix élevé des terres « le foncier ça calme les gens, à 3 €/m<sup>2</sup>, ça bloque » ; la faible rentabilité des entreprises en lien avec le coût élevé de la main d'œuvre en France ; l'agrandissement de certaines exploitations : « C'est vrai, on se fait grignoter. Et aussi par les agriculteurs qui s'agrandissent ». Ces problèmes sont ramenés à deux enjeux : l'installation et la transmission des exploitations

d'une part, le revenu des exploitants en place d'autre part. Le premier enjeu domine largement le débat. Les exploitants formulent un nombre important de pistes d'action, souvent pensées comme des leviers pour favoriser l'installation : faire intervenir la SAFER ou la Chambre d'Agriculture pour contrecarrer les logiques spéculatives de certains propriétaires, mettre en œuvre des sortes de remembrement partiels pour réorganiser les parcellaires, mettre en place des ateliers relais pour les jeunes horticulteurs, mettre en place des réserves foncières communales, protéger la zone horticole à long terme. C'est sur ce dernier point que les animateurs centrent le débat. La plupart des exploitants présents s'accordent sur l'opportunité de la ZAP pour résoudre les problèmes liés à la pression urbaine et à la spéculation :

*« Il faut que les exploitations horticoles puissent se transmettre de génération en génération. Il faut que l'agriculteur vive sa retraite en valorisant son exploitation. Attirer les jeunes horticulteurs, c'est une bonne ambition. Pour le faire il faut que les gens soient sécurisés en venant sur Ste-Gemmes. » (Horticulteur, réunion du 12/02/2010)*

*« Le problème de l'insécurité est essentiel. Le problème de l'attractivité vient de là. Y compris pour les reprises. Un jeune ça sera plus facile d'aller négocier avec les banques. » (Horticulteur, réunion du 12/02/2010)*

*« On voit des pressions de propriétaires qui souhaitent laisser pourrir la situation. Il faudrait une assurance à long terme. » (Horticulteur, réunion du 12/02/2010)*

Ce qui est questionné, c'est l'impact de la ZAP sur les possibilités de construire pour les exploitants. Ce débat est écarté par le président des Vergers d'Anjou :

*« Agriculteur : De grâce, si vous voulez attirer des jeunes sur la zone, laissez lui construire sa maison sur la zone. C'est des métiers où on a besoin d'être là.*

*Président des Vergers d'Anjou : ça c'est un débat, on n'y revient pas. C'était pas ma question. Les règles Aj existent. Est-ce que la ZAP les modifie ?*

*Responsable urbanisme de la Chambre d'Agriculture : la ZAP interdit les zones U et AU. Votre règlement Aj peut évoluer. » (Réunion du 12/02/2010)*

Dans l'ensemble les participants sont plutôt favorables au projet de ZAP. Seul un agriculteur s'y oppose fortement. Il introduit une discussion sur l'incertitude du maintien de la dynamique économique horticole à long terme : *« Est-ce qu'il y a beaucoup de jeunes qui veulent s'installer ? La surface de la commune est occupée par quelques grandes entreprises. Si ces entreprises délocalisent, qu'est ce que ça donne comme image ? (...) Moi je crois qu'on ne pourra plus produire en France. De par le coût du travail on est étouffés. (...) Le problème c'est la rentabilité. Des grandes structures comme les nôtres elles vont dans le mur »*. En fin de réunion, il formule clairement un motif plus personnel de son opposition : *« J'estime que la zone porte préjudice à mon patrimoine »*. Ces arguments sont écoutés mais peu repris par les autres participants. Ce que cette intervention produit, c'est surtout une discussion sur la procédure pour décider ou non de s'engager sur le projet de ZAP. Plusieurs participants souhaitent la tenue d'un référendum auprès de tous les agriculteurs de la zone. Les animateurs s'y opposent, ils renvoient la mobilisation des agriculteurs non pas au choix de faire ou non une ZAP, c'est de la compétence des élus, mais à l'enjeu d'argumenter cette décision :



*« Agriculteur : comment est-ce qu'on procède ? Il faut que tous les entrepreneurs soient contactés et répondent.*

*Elu Chambre d'Agriculture : sous quelle forme ? Chacun a reçu un courrier d'invitation. On peut renouveler l'opération mais si c'est pour 3 entreprises de plus... Il peut y avoir un travail interne. Est-ce que la force de la décision est fondée sur le référendum ? (...) Je rappelle que nous sommes ici pour amener des réflexions, mais la décision ca sera celle des élus de la municipalité.*

*Président des Vergers d'Anjou : on a été élus sur ce projet là (...)*

*Elu Chambre d'Agriculture : On n'ira pas beaucoup plus loin ce soir. Il faut se donner une ligne de conduite. Faut-il refaire cette démarche ? je ne pense pas qu'on aurait d'autres arguments et d'autres conclusions. On est plus de 50% des entreprises. Je pense que la réflexion va vers l'étude d'une ZAP. Je crois qu'il faut construire cet argumentaire. Maintenant, c'est les élus qui décident. » (Réunion du 12/02/2010)*

A l'issue de cette réunion, les élus choisissent donc de poursuivre le projet de ZAP pour la zone horticole de Ste-Gemmes. Ils estiment que suffisamment de producteurs sont d'accord, et que ceux qui s'y opposent, le font pour des raisons illégitimes dans ce débat :

*« La ZAP, on sera assez vite d'accord je pense, même s'il y a X qui est opposé, pour d'autres raisons » (Président des Vergers d'Anjou, adjoint à l'aménagement du territoire, 2010)*

La poursuite de ce projet amènera alors la commune et la Chambre d'Agriculture à argumenter auprès de l'Agglomération l'opportunité de la ZAP<sup>202</sup>. Le responsable urbanisme de la Chambre d'Agriculture comme le président des Vergers d'Anjou considèrent que le contexte est favorable à l'acceptation par l'Agglomération de ce projet. Ils considèrent que Ste-Gemmes reste un territoire où le développement de l'habitat fait partie des scénarios de développement à long terme de l'Agglomération. Pour autant, l'Agglomération souhaite maintenir l'activité horticole sur son territoire, et ne dispose pas aujourd'hui d'autre zone horticole pour accueillir les entreprises potentiellement délocalisées. En l'absence d'autre solution pour le maintien des activités horticoles sur l'agglomération, le projet de ZAP sur Ste-Gemmes apparaît comme une proposition légitime pour répondre à l'enjeu de développement du pôle végétal énoncé dans le cadre de la charte foncière de l'Anjou et dans le projet d'Agglomération.

Autour du projet de ZAP, les institutions que sont l'Agglomération et la Chambre d'Agriculture font donc peser sur la municipalité et les agriculteurs de Ste-Gemmes des conditions pour la mise en œuvre de la protection à long terme de leur zone. Il s'agit d'abord d'accepter une limitation de certains avantages des agriculteurs : le fait que la valeur du bâti et des terres diminuera probablement, le maintien d'une interdiction de construire leur logement. Il s'agit également d'accepter en contrepartie de ne plus s'opposer au projet de liaison Sud. Enfin, le soutien de la Chambre d'Agriculture est conditionné à l'engagement des agriculteurs

---

<sup>202</sup> C'est l'Agglomération qui a la compétence urbanisme, et qui donc est légalement à l'initiative de la demande de ZAP. Ensuite, les avis de la Chambre d'Agriculture et de la CDOA sont requis, une enquête publique doit être mise en œuvre. In fine, la ZAP est décidée par le préfet en accord avec l'Agglomération.

et de la commune à mener des projets de développement des activités horticoles sur la zone. L'enjeu du maintien de la zone et de la transmission des entreprises motive aujourd'hui la plupart des agriculteurs et la commune à accepter ces contreparties.

\* \* \*

Retenons de cette période deux évolutions majeures. D'abord les riverains ne sont plus engagés en tant que tel dans les débats relatifs à l'aménagement communal. L'association du Camp de César a une activité réduite, elle n'a plus que peu de liens avec l'équipe municipale. L'opposition à la rocade est aujourd'hui davantage portée par les élus Verts à l'échelle de l'intercommunalité et du département. Le débat sur la construction de la rocade Sud change d'échelle et de nature (il porte aujourd'hui sur l'opportunité de développer le transport routier). Ensuite, la place de l'agriculture et des agriculteurs dans le débat local se transforme. De nouveaux élus agriculteurs ou proches du milieu agricole participent à la nouvelle équipe municipale. Ils contribuent à intégrer à l'activité municipale le traitement de certaines questions auparavant discutées dans le cadre du triangle vert. Par ailleurs, ces nouveaux élus entretiennent des liens étroits avec la Chambre d'Agriculture, qui s'engage davantage dans le débat local. De ce fait, la mobilisation des agriculteurs de Ste-Gemmes semble aujourd'hui davantage qu'auparavant suscitée par la municipalité et/ou par la Chambre d'Agriculture, l'autonomie de la réflexion professionnelle locale se réduit. Dans le même temps la façon d'envisager l'agriculture se transforme sensiblement. Alors qu'au cours de la période précédente, le débat était centré sur les conditions de maintien des entreprises horticoles, il concerne aujourd'hui également la prise en compte des intérêts des agriculteurs d'une part et l'évolution possible de l'agriculture pour le maintien d'une coupure d'urbanisation entre Ste-Gemmes et Angers d'autre part.

## Conclusion

Quelle analyse peut-on faire de ce récit de la prise en charge des questions foncières sur le territoire gemmois ? Je propose ici, comme précédemment, de questionner le rôle des acteurs locaux dans l'élaboration des choix de gestion du foncier agricole selon quatre angles de vues : la façon dont les différents groupes sociaux locaux sont représentés auprès des autorités, l'élaboration d'un point de vue professionnel agricole sur le traitement souhaitable des questions foncières, les modalités de la négociation entre profession et autorités locales et son institutionnalisation éventuelle, et enfin, la capacité des acteurs locaux à infléchir les modes de gestion de la terre agricole. Il s'agit en filigrane de questionner l'inscription des processus sur le territoire Gemmois dans un contexte politique intercommunal englobant. Comment en particulier les politiques de développement du pôle de compétitivité du végétal spécialisé et de développement des transports de l'agglomération interfèrent-elles avec le déroulement des débats locaux ? Comment les processus institutionnels de création de l'Agglomération ou de renforcement des liens entre Chambre d'Agriculture et Agglomération interfèrent-ils avec le local ?

## ***Réduction de la diversité des porte-parole professionnels et de la participation locale des agriculteurs***

Les processus locaux se caractérisent par la participation de différents groupes sociaux, structurés dans le cadre d'associations de riverains ou professionnelles, puis d'associations environnementalistes. Ces collectifs se différencient au regard des positions spécifiques défendues : éviter l'urbanisation du Nord de la commune pour l'association de riverains du Camp de César, maintenir l'agriculture professionnelle pour le groupe d'agriculteurs identifié comme le triangle vert, organiser la délocalisation des producteurs pour le BHR ou l'UHA... En revanche, ces organisations locales se caractérisent par un chevauchement partiel des populations représentées : il est fréquent que des horticulteurs participent à la fois à l'association de riverains, au groupe professionnel du triangle vert, et adhèrent à l'union horticole angevine. L'hétérogénéité des participants aux organisations locales contribue à forger des positions locales où l'enjeu agricole est intimement relié aux enjeux d'aménagement du territoire, nous le verrons.

La structuration de la représentation de l'agriculture est également marquée par une dynamique de rassemblement d'un groupe social hétérogène : les producteurs présentent d'abord l'agriculture gemmoise comme un monde professionnel divisé autour de la question des circuits de commercialisation : scission entre les producteurs en organisation de producteurs et les indépendants. Les formes de mobilisation collective mises en place depuis les années 1990 tendent à rassembler ces producteurs. Pour autant on n'assiste pas à une unification du monde professionnel agricole local, une autre scission s'affirme...

Le débat local naît de l'ambition de protéger l'espace horticole et de maintenir les activités à Ste-Gemmes. Une partie des producteurs ne s'y reconnaissant pas, ils ne s'associent pas à la dynamique professionnelle locale. Ce sont les exploitants qui ne sont pas issus des « *familles exploitantes de Ste-Gemmes* », qui vendent leurs terres pour l'urbanisation, qui délocalisent, qui ne s'engagent pas pour la défense du territoire communal. Cette distinction nouvelle se traduit dans les configurations sociales. Au niveau local les tenants du maintien de l'horticulture à Ste-Gemmes sont mobilisés dans le cadre du triangle vert puis en lien avec la municipalité à partir de 2008 ; les autres sont relativement isolés. Sur un plan institutionnel, les premiers adhèrent ou travaillent plutôt avec le syndicalisme généraliste, la Chambre d'Agriculture et les collectivités locales (Commune, Agglomération) ; les seconds sont plus proches d'organisations professionnelles horticoles spécialisées (BHR, UHA). Ainsi, l'appartenance et l'ancrage territoriaux semblent devenir de nouveaux critères de structuration des sociabilités professionnelles locales.

Enfin, ce que j'ai qualifié dans le chapitre 5 d'agriculture de loisir ou d'attente constitue une réalité locale observée par les acteurs (présence de chevaux en particulier) mais exclue de la dynamique de réflexion professionnelle agricole dans le cadre du groupe du triangle vert ou des organisations horticoles (UHA, BHR). Pourtant, ces agriculteurs non-professionnels semblent trouver un lieu d'expression au sein de l'association de riverains, qui intègre dans la position défendue l'enjeu de maintenir une mixité d'usages du territoire du Nord de la commune. L'existence d'une capacité, même limitée, de ces agriculteurs à s'engager dans le débat local semble spécifique du territoire gemmois.

Soulignons enfin l'évolution de la représentation des agriculteurs au cours de la période étudiée. Jusqu'en 2008, la mobilisation professionnelle vise à faire participer les producteurs communaux au débat sur l'aménagement du territoire gemmois. Des discussions ouvertes sont organisées assez fréquemment. Cette mobilisation est pourtant de fait limitée aux agriculteurs désireux de maintenir l'agriculture sur le territoire. Pendant cette période, c'est à l'échelle intercommunale que s'exprime le débat entre deux visions de la gestion souhaitable du territoire agricole (délocalisation des entreprises ou maintien). Les organisations sectorielles départementales (UHA, BHR, coopératives arboricoles et horticoles) sont invitées à contribuer à des scènes institutionnelles portées par l'intercommunalité (Conseil de développement, scènes de discussion de la charte foncière). Ensuite, tant la participation des agriculteurs communaux que la diversité des points de vue professionnels exprimés sont réduites. L'enjeu de mobiliser les agriculteurs pour traiter certaines questions professionnelles était devenu évident quand les agriculteurs ont été remplacés par des résidents à la tête de la municipalité. A partir de 2008, l'équipe municipale est socialement proche du monde agricole. Les modalités de travail entre l'équipe municipale et le monde agricole sont assez indéterminées, il semble que la mobilisation large des agriculteurs devienne plus rare. Le leader professionnel élu ne projette pas de maintenir le groupe du triangle vert. Dans ce cadre, il y a un risque que le processus de traitement par les agriculteurs des questions relatives à leur devenir ne se produise plus que dans la perspective de la mise en œuvre de procédures institutionnelles pilotées par la Commune ou par la Chambre d'Agriculture.

### ***Produire et défendre une vision professionnelle de l'avenir du territoire et des entreprises agricoles gemmoises***

Deux questions sont travaillées localement : celle de la légitimité des stratégies de vente ou de délocalisation de certains producteurs, et celle du maintien de l'agriculture comme moyen pour éviter l'urbanisation.

i) Le fait que la valorisation du patrimoine foncier en agriculture soit débattu est original pour la zone angevine et spécifique de Sainte-Gemmes. Cela tient au fait que localement, beaucoup d'agriculteurs ont la double qualité de producteur et de propriétaire des terres et du bâti (maisons, serres et autres bâtiments d'exploitation). Cela tient aussi au fait que les stratégies de vente-délocalisation sont classiques en horticulture, et ont été mises en œuvre dans les années 1960 quand les horticulteurs ont quitté la ville d'Angers pour s'installer en périphérie ou dans le Val d'Authion. Deux visions s'opposent :

Certains souhaitent permettre et organiser la vente du patrimoine foncier de l'exploitation à des fins d'urbanisation ou d'autres usages urbains. Cela permettrait d'une part aux entreprises de moderniser leurs outils de production périodiquement, et aux agriculteurs en fin de carrière, d'améliorer leurs ressources pour la retraite. Cela correspond à une vision élargie de l'activité et des sources de revenu de l'agriculteur : la réalisation d'une plus-value par la vente des biens fonciers fait partie du processus de développement de l'entreprise et de la carrière des exploitants. La mobilité constitue donc une norme, ces producteurs ne sont pas attachés au lieu de production et opposent une réflexion à partir de l'entreprise à une réflexion à partir du territoire. Cette vision est portée par des dirigeants d'organisations professionnelles horticoles (bureau horticole régional, union horticole angevine) très engagés dans les travaux

d'élaboration de la charte foncière en particulier. Elle est également portée par certains horticulteurs gemmois dans le cadre de débats locaux relatifs à l'aménagement et aux règles d'urbanisme.

D'autres considèrent le foncier comme le support d'une activité productive qu'il s'agit de pérenniser localement. La vente des biens n'est envisagée qu'en fin de carrière dans le cadre d'une transmission à un nouvel agriculteur. Pour eux, la propriété de la terre et du bâti est un moyen pour garantir le maintien de la production sur un même lieu, l'immobilité spatiale. Le départ des activités hors de la zone est considéré comme un problème pour le territoire, ces acteurs cherchent à mettre en place des règles d'aménagement et d'urbanisme pour contraindre les logiques de vente-délocalisation. Cette vision est portée par une diversité d'acteurs : des agriculteurs, des dirigeants d'organisations professionnelles, en particulier au sein de la Chambre d'Agriculture, mais aussi des riverains et des élus locaux. Elle s'exprime dans le cadre du débat sur l'aménagement de la commune dès les années 1990, dans le cadre de l'élaboration de la charte foncière, et à travers les travaux des agriculteurs et de la municipalité sur l'urbanisme.

Finalement, les choix faits par les institutions et par les agriculteurs localement montrent que la première vision est disqualifiée par les dirigeants locaux alors la seconde est promue : classement en zone A du secteur agricole au PLU et restrictions d'urbanisme, confirmation du projet de ZAP, refus d'entendre un futur exproprié en conseil municipal, absence de mention de la proposition de fixer des règles financières pour la délocalisation des entreprises dans la charte foncière... Cela constitue une rupture importante au regard des dynamiques de délocalisation-relocalisation successives à l'œuvre dans le secteur végétal angevin depuis les années 1960. Cette seconde vision est imposée en l'inscrivant dans deux débats : l'un professionnel agricole généraliste (nous y reviendrons dans la partie 4), l'autre communal, relatif à l'aménagement du Nord de la commune.

ii) Depuis le milieu des années 1990, trois principales visions du territoire du Nord de Ste-Gemmes sont mises en débat. Cet espace est pour certains avant tout un lieu de vie ; c'est la vision des habitants du Nord de la Commune qui se sont organisés au sein de l'association du Camp de César. D'autres le voient comme une zone de protection face au risque d'étalement de la ville d'Angers ; cette vision est celle des habitants du Sud de la commune, qui ont fondé l'association du Port-Thibault. Enfin d'autres perçoivent cet espace comme un lieu de production ; c'est en particulier la vision des agriculteurs gemmois. Ces visions s'articulent souvent dans le débat local, et les groupes sociaux qui les portent ne sont pas disjoints. L'évolution des termes du débat local est liée à l'évolution des configurations sociales.

De 1995 à 2002, les leaders du Camp de César et de l'association du Port-Thibault sont à la tête de la municipalité. Le débat local se concentre alors sur l'opposition au projet de rocade Sud. Les leaders locaux associent les agriculteurs à ce mouvement autour d'un argument central : si la rocade se fait, à terme, la zone horticole sera urbanisée. Une communauté d'intérêt se structure donc autour de l'enjeu d'éviter la rocade et de préserver la zone horticole. Les justifications développées sont assez homogènes : il s'agit de préserver un site dont la valeur pour la production de certaines plantes ornementales est particulièrement forte : du fait des équipements de la zone (irrigation, réseau de gaz), du fait du climat spécifique, du fait de la nature des sols. De plus, les acteurs soulignent l'impact des projets sur l'activité

économique : c'est en particulier le nombre d'entreprises horticoles menacées qui est rappelé, la jeunesse des chefs d'entreprises, le dynamisme des structures, et, l'importance de l'emploi. Enfin, certains soulignent l'enjeu du maintien de l'activité horticole pour le renom de l'Anjou, l'importance donnée à ce secteur dans le schéma directeur contesté. La multi-appartenance des producteurs, au groupe de travail professionnel et à l'association de riverains participe à cette forte articulation entre enjeu agricole et d'aménagement dans les argumentaires locaux, et à l'imposition au sein du groupe professionnel de l'ancrage spatial des activités comme norme (refus de la délocalisation). En effet, le traitement de ces questions se joue dans une dynamique permanente qui articule l'intégration des agriculteurs dans des collectifs de discussion hétérogènes, puis un travail entre pairs sur des modalités d'action spécifiques. De plus, la place de l'enjeu territorial est déterminante dans la mobilisation des agriculteurs. Le « triangle vert » est inventé pour travailler sur les conditions de développement de l'horticulture sur le territoire gemmois. Ainsi l'initiative de la réflexion professionnelle et son orientation sont le produit du mouvement d'opposition des habitants aux projets d'aménagement portés par Angers. Des pistes d'action sont ensuite proposées par le maire de la mandature 1995-2008, dont la trajectoire sociale est ancrée dans le mouvement revendicatif d'habitants gemmois. La réflexion sur le devenir de l'agriculture gemmoise est donc largement nourrie des points de vue de riverains ou d'élus.

De 2003 à 2008, face à des choix d'aménagement, d'urbanisme et d'équipements communaux controversés, la diversité des visions et des intérêts poursuivis par les différents groupes sociaux est mise en lumière. Des tensions émergent entre la municipalité et le Camp de César et entre la municipalité et les agriculteurs. Le postulat selon lequel la mise en place d'une rocade entraînerait la disparition inéluctable de l'horticulture est rejeté par municipalité comme par les horticulteurs. La communauté d'intérêt se fissure, les relations entre groupes sociaux se distendent. La place des arguments horticoles dans le discours des associations d'opposition à la rocade s'amenuise. En effet, le Camp de César s'associe alors à d'autres associations de riverains des communes adjacentes et à des associations de protection de l'environnement. Les enjeux relatifs à l'évolution des modes de transport et à la protection de sites environnementaux remarquables s'imposent alors dans l'argumentaire associatif.

Après 2008, avec l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale, les liens entre municipalité, agriculteurs et Chambre d'Agriculture se renforcent. La municipalité s'engage alors fortement dans le débat professionnel local où deux postures sensiblement différentes sont en tension : la protection à long terme des conditions de développement des entreprises agricoles d'une part, et de l'autre, la prise en compte des intérêts des agriculteurs, y compris en tant que résidents. D'un engagement pour le maintien des activités horticoles sur un territoire partagé, l'action municipale tend alors à viser l'aménagement et la défense du territoire *des* horticulteurs.

Ainsi, localement, la formulation des questions relatives au foncier agricole change en lien avec l'évolution des configurations sociales locales, avec l'accès des différents leaders locaux à des positions d'influence au sein des institutions municipales ou professionnelles, avec le développement de stratégies d'influence qui évoluent au gré des transformations du cadre de l'action locale (évolution des compétences des communes et de l'intercommunalité, structuration d'une représentation intercommunale de l'agriculture, augmentation du poids

des arguments environnementaux dans l'espace public intercommunal et national...). Malgré tout, ce qui distingue fortement le processus gemmois de l'affaire de l'Est angevin, c'est la production locale d'un point de vue professionnel, c'est également l'engagement des leaders professionnels gemmois dans la défense de ce point de vue, y compris à l'échelle intercommunale. Les acteurs communaux sont ici partie-prenante de la transformation des visions de la gestion souhaitable de la terre agricole et de leur négociation avec les collectivités locales.

### ***Combiner les engagements électifs et professionnels pour influencer sur les projets de l'intercommunalité.***

Les producteurs gemmois s'engagent autour de deux types de projets : influencer sur les décisions d'aménagement du territoire d'une part et organiser la transmission de la terre entre exploitants de l'autre. Le premier type de projet relève de la compétence de l'intercommunalité (à travers l'écriture du schéma directeur d'abord puis des PLU et du plan de déplacement urbain), le second de la profession en lien avec les services de l'Etat (mission des SAFER et de la CDOA, au sein desquelles le syndicalisme a une influence déterminante). Cette partie vise à rendre compte de la façon dont les relations entre les producteurs locaux et ces deux autorités se structurent. Comment les producteurs localement inscrivent leur action dans le cadre plus ou moins institué de l'élaboration des projets locaux et professionnels ? Enfin, autour de ces deux enjeux sur lesquels des professionnels locaux se sont engagés depuis plus de 30 ans observe-t-on un processus d'institutionnalisation des relations entre producteurs locaux et autorités, intercommunale et professionnelle ?

### **Organiser la mobilisation professionnelle locale à distance des organisations professionnelles instituées**

Les deux organisations syndicales professionnelles que sont la section communale de la FDSEA et l'Union Horticole Angevine interviennent peu dans le dispositif local. Cela tient à plusieurs facteurs :

- Le syndicat communal a été le théâtre de conflits importants entre horticulteurs. Il ne constitue pas, en particulier pour l'un des leaders, un lieu de représentation de l'ensemble des producteurs gemmois. Ce leader, qui mène la mobilisation professionnelle dans les années 1990, souhaite mobiliser largement les horticulteurs de la commune et choisit donc de créer une nouvelle scène de mobilisation.
- La vision de l'évolution de l'horticulture gemmoise portée par le président de l'UHA diffère de celle des leaders locaux : ils s'opposent à propos de l'opportunité de délocaliser les entreprises. De ce fait, l'action des horticulteurs gemmois n'est pas coordonnée à celle du syndicat spécialisé.
- Bien que les producteurs aient localement des projets relatifs à la transmission de la terre entre exploitants (dans le cadre de l'association foncière), ils n'envisagent pas ce projet comme un projet relevant de la compétence des autorités professionnelles, mais comme un projet collectif (mobilisant avant tout des entrepreneurs privés dans une action conjointe). De ce fait, ils n'engagent pas véritablement de travail au sein des organisations professionnelles relatif aux réserves foncières professionnelles.

La mobilisation professionnelle locale se structure ainsi d'abord autour d'un groupe informel de quatre horticulteurs ayant des positions sociales élevées dans différentes organisations : élus communaux, responsables d'organisations économiques. Ils invitent fréquemment l'ensemble des agriculteurs de la commune à débattre de sujets locaux dans le cadre d'un groupe qu'ils nomment le triangle vert. Cette forme de mobilisation à l'écart des institutions est suscitée par le maire, elle est confortée par l'attitude de l'Agglomération et de la Commune. Le maire de Ste-Gemmes comme les élus de l'Agglomération formulent à plusieurs reprises le besoin de dialoguer avec les agriculteurs de la commune. Ils souhaitent s'adresser à un groupe ou à des porte-parole qui représentent la diversité des agriculteurs locaux<sup>203</sup>. Ils sont donc favorables au dépassement du cadre syndical de représentation, présumé partiel.

La Chambre d'Agriculture n'intervient d'abord pas dans cette mobilisation locale. Le triangle vert ne formule aucune demande envers la Chambre d'Agriculture, et celle-ci ne lui apporte pas d'appui particulier. Cette distance peut s'expliquer par l'engagement tardif de la Chambre d'Agriculture autour des enjeux d'aménagement du territoire.

*« A l'époque je n'étais pas là. A l'époque, semble-t-il, la Chambre d'Agriculture n'avait pas forcément énormément réagi par rapport à ce projet [opposition à la rocade dans le cadre du schéma directeur]. C'est le reproche qui a été fait. La première fois que je suis arrivé en Maine-et-Loire, le Maire voulait me voir par rapport à des problèmes hydrauliques. J'arrive dans son bureau, je m'étais pris...comme quoi « la Chambre ne nous avait pas soutenu, patati patata ». Je me demandais en fait pourquoi il m'invitait. En fait c'était pour me le rappeler. Alors c'était son discours à lui. Effectivement je n'ai pas trouvé de trace de réaction à la Chambre. Suite à cela elle a été Engagement CA et virée du projet. » (Responsable urbanisme Chambre d'Agriculture 2010)*

A partir de 2004, la Chambre d'Agriculture intervient davantage dans les travaux communaux. De fait, elle est associée à l'Agglomération dans le cadre de l'écriture des plans locaux d'urbanisme, et c'est par l'Agglomération qu'elle est à nouveau invitée sur le territoire gemmois. Sa participation se fait d'abord discrète. Le responsable urbanisme ne s'implique d'abord pas dans le débat relatif à la ZAP, ou dans le travail des horticulteurs relatif à l'association foncière. En revanche, il s'engage autour de l'enjeu de restreindre les possibilités de construire sur la zone horticole qui s'inscrit alors dans l'action de la Chambre relative aux règlements d'urbanisme à l'échelle départementale. Par ailleurs, une relation de travail privilégiée s'instaure entre un leader gemmois, le président des vergers d'Anjou, et le responsable urbanisme de la Chambre d'Agriculture dans le cadre du pôle végétal angevin (conseil de développement, groupe de travail charte foncière). Ce leader local considère les organisations professionnelles agricoles généralistes (Chambre d'Agriculture, FDSEA) comme des appuis pertinents pour la défense de la profession horticole, il participe à accroître l'engagement de la Chambre d'Agriculture sur le territoire Gemmois. Sa posture est assez originale au sein de la profession horticole, où certains revendiquent la spécificité des problématiques horticoles en s'engageant avant tout dans les syndicats et organisations spécialisées (Union Horticole Angevine, BHR).

---

<sup>203</sup> En cela, les élus angevins formulent une attente partagée par d'autres élus des métropoles de l'Ouest (Thureau et al. à paraître).



*« Enquêtrice : Autour de ces questions d'aménagement, est ce qu'il y a une spécificité de la réflexion sur l'horticulture ? Ou du mouvement des horticulteurs par rapport au reste de la profession ?*

*Président des Vergers d'Anjou : Je ne fais pas partie des anciennes familles d'horticulteurs, l'ex ou la soi-disant bourgeoisie de l'époque de l'après guerre. Non non, nous on fait partie des entreprises, des agriculteurs. Ce n'est pas pour garder cette spécificité horticole non, c'est au contraire on a un métier, qui produit de l'emploi et on est fier de notre métier on a envie de le défendre, et puis on participe à l'aménagement de notre zone. On n'est pas là pour défendre une espèce d'ordre des horticulteurs ou...*

*Enquêtrice : Oui, et en terme d'habitude de structuration professionnelle, on était sur des système d'organisation spécifique tout de même ?*

*Président des Vergers d'Anjou : Oui. Moi je suis plutôt vers les relations avec les organismes généraux, type Chambre d'Agriculture, syndicalisme. Par exemple UHA, l'Union Horticole de l'Anjou, moi j'avais dit « mais arrêtez de vous croire indépendant, de prendre des avocats spécialisés qui vous courent les yeux de la tête, pour réfléchir à la convention collective des horticulteurs, travaillez plutôt avec la FDSEA, tout ça c'est fini, arrêtez de vous considérer plus proche du Medef que de la Chambre d'Agriculture »... Bon et peut être que c'est mon histoire, que mon père ait eu des responsabilités, j'ai toujours été un peu trempé dans ce milieu là. Enfin moi je vois les choses comme ça, je suis plutôt sur le terrain économique, c'est ça qui m'intéresse. » (Président des Vergers d'Anjou , 2010)*

### **L'engagement dans la vie municipale, un levier pour l'action professionnelle**

Les leaders professionnels gemmois semblent toujours avoir conçu l'action municipale comme un outil pour le développement de leurs projets. Dans les années 1960, des élus municipaux horticulteurs mettent en place l'infrastructure d'irrigation communale. Ensuite, des horticulteurs s'engagent pour que l'agriculture soit prise en compte dans les projets municipaux et intercommunaux. Cela se traduit par deux formes d'engagement en lien avec l'équipe municipale.

Entre 1995 et 2008, le président de Fleuron d'Anjou est le principal conseiller du maire (il est d'abord élu puis responsable du groupe politique de la majorité municipale). Il initie et mène le groupe de réflexion professionnel qu'est le triangle vert. Ce groupe entretient des relations étroites avec la municipalité. En 2004, les horticulteurs appuient le maire dans son projet de restriction des possibilités de construire sur la zone horticole. Dans le même temps, le maire appuie la démarche des horticulteurs du triangle vert consistant à négocier la modification du tracé du fuseau de la rocade, en relayant leurs demandes dans le cadre du conseil communautaire. Cette configuration locale se rapproche de la conception de l' élu intercommunal en charge de l'agriculture de l'époque : la prise en compte de l'agriculture dans les débats politiques locaux doit se construire sur la base de l'institutionnalisation d'un

dialogue entre la profession agricole et la collectivité locale<sup>204</sup>. Les questions agricoles ne sont pas nécessairement portées par des agriculteurs élus au sein des collectivités.

A partir de 2008, le président des Vergers d'Anjou est élu, il devient adjoint au maire. Il se fait alors le porte-parole des agriculteurs au sein de la municipalité et mène plusieurs projets pour la profession à ce titre (rénovation du réseau d'irrigation). Les frontières entre l'activité syndicale locale et l'activité municipale deviennent floues. Un des effets de cette nouvelle configuration est l'accroissement de la capacité des horticulteurs à infléchir les projets d'aménagement. De fait, le projet de zone agricole protégée est réactivé en 2010. En 2004, la Chambre d'Agriculture en lien avec les horticulteurs gemmois avait proposé la mise en place d'une ZAP. Le projet n'avait pas été relayé par le maire de l'époque, il avait été écarté par le président de l'Agglomération. Cette résistance des collectivités peut se comprendre dans la mesure où l'adoption d'une ZAP consiste pour elles à se défaire de leur pouvoir de modifier les zonages des documents d'urbanisme. En 2010, ce sont les mêmes acteurs qui relancent le projet de ZAP, mais cette fois-ci le président des Vergers d'Anjou le fait en tant qu'adjoint au maire. Il est probable que ce projet soit accepté. Ainsi, le projet de ZAP apparaît comme un projet professionnel, porté par des leaders locaux et la Chambre d'Agriculture, qui emprunte en 2010 des voies institutionnelles nouvelles : on assiste à une forme d'instrumentalisation de la position d'élu.

\* \* \*

La représentation des producteurs gemmois évolue donc d'un modèle structuré à l'échelle communale et reconnu par les autorités municipale et intercommunale, mais relativement peu institué (réunions irrégulières, suscitées en fonction des projets), à une représentation fondée sur le seul engagement de leaders dans le cadre des institutions municipale et professionnelle intercommunale. Dans ce processus, on assiste à un délaissement de l'enjeu de mobiliser et de structurer une parole professionnelle collective communale. La représentation professionnelle s'institutionnalise à l'échelle intercommunale, sous l'égide de la Chambre d'Agriculture et du syndicalisme. Cela participe d'une homogénéisation des processus de mobilisation locaux à partir du milieu des années 2000.

### ***Une stratégie professionnelle locale orientée vers l'infléchissement des projets des collectivités, qui échoue à transformer les modes d'action de la profession***

De fait, le débat communal est centré sur l'aménagement et l'urbanisme, compétences de l'intercommunalité<sup>205</sup>. Il n'est donc pas réservé à des scènes de débat communales, mais s'inscrit dans le contexte englobant de la politique d'Agglomération. Le maintien de l'horticulture et la préservation de l'environnement en sont deux axes majeurs, inscrits dans

---

<sup>204</sup> Interventions dans le cadre de conférences-débats organisées au cours du programme de recherche « Prospectives agricoles locales et dynamiques urbaines », les 13 février 2008 et 26 mars 2010. A l'échelle intercommunale cela se traduit par le développement d'un partenariat entre Chambre d'Agriculture et Agglomération.

<sup>205</sup> L'aménagement est mis en œuvre par l'intercommunalité dès 1976 avec le premier schéma directeur. L'urbanisme devient de compétence d'agglomération à la création de l'agglomération en 2001.

les projets locaux successifs<sup>206</sup>. Ces orientations intercommunales sont renforcées par des politiques nationales, en particulier à travers la labellisation du secteur du végétal spécialisé angevin comme pôle de compétitivité à vocation mondiale (2005) et l'inscription d'espaces de l'Ouest de la commune comme sites d'intérêt écologique (ZNIEFF). Si les producteurs gemmois ne sont pas étrangers à la labellisation du pôle végétal dans la mesure où ils y contribuent en tant que producteurs, ils se sont peu engagés dans la définition de ces orientations politiques, qui n'ont pas fait débat, qui apparaissent d'emblée consensuelles.

Mais l'inscription des questions gemmoises dans ces axes politiques intercommunaux n'est pas acquise a priori, elle relève d'un travail des acteurs communaux. Par exemple, au moment où le pôle végétal a été labellisé, l'Etat a imposé à l'Agglomération de mettre en place des moyens pour préserver des espaces de production horticoles. Même si à l'échelle de l'agglomération la production se concentre de fait sur la commune de Ste-Gemmes, la préservation de ces espaces n'était pas acquise. La délocalisation des productions sur d'autres espaces était une hypothèse portée par des acteurs locaux (responsables professionnels, urbanistes). C'est l'engagement de plusieurs responsables professionnels gemmois auprès de la commission interministérielle en 2003, pour l'élaboration de l'avis du Conseil de développement la même année, puis dans les groupes de travail pour l'écriture de la charte foncière en 2006 qui a permis le maintien de la zone horticole de Ste-Gemmes comme espace à préserver.

L'engagement des professionnels locaux pour la traduction des orientations politiques intercommunales permet in fine à certaines revendications locales d'être acceptées (restrictions d'urbanisme, emplacement du fuseau, ZAP...).

Certaines revendications des producteurs gemmois sont sans effet. Elles concernent principalement la gestion de la terre entre producteurs. Cela s'explique avant tout par le fait qu'elles contrecarrent les orientations prises par la Chambre d'Agriculture ou la SAFER. Il s'agit par exemple du projet des horticulteurs de mettre en place une réserve foncière portée par une association foncière de producteurs. Cette proposition se fonde sur une spécificité du contexte communal : les agriculteurs ont une meilleure capacité financière à acheter des terres que sur le reste de l'agglomération du fait de la forte valeur ajoutée à l'hectare de leurs activités. Le portage financier des réserves foncières par la collectivité n'est donc pas une nécessité. Ce projet se heurte à d'autres visions des modalités souhaitables de mise en œuvre des réserves foncières : en particulier celle portée par la Chambre d'Agriculture et la FDSEA qui consiste à travailler avec l'Agglomération pour que la collectivité acquière des terres pour compenser les agriculteurs (voir chapitres 4 et 7). Au final, le projet des horticulteurs n'aboutit pas. De la même manière, la demande faite par des jeunes agriculteurs gemmois en 2010 d'assouplir les possibilités de construire sur la zone horticole se heurte à une opposition de la Chambre d'Agriculture : cette demande est jugée incompatible avec le projet de ZAP porté par la Chambre et des responsables locaux. Plus globalement, il est également en décalage avec le projet agricole du Pays Loire Angers, élaboré par la Chambre d'Agriculture

---

<sup>206</sup> Projet d'agglomération (2003), Charte foncière (2006), Projet d'aménagement et de développement durable du SCOT (2008).

en 2009 qui formule le besoin de préserver les espaces productifs en limitant le mitage et en densifiant l'habitat.

L'action des professionnels gemmois apparaît comme une véritable stratégie d'influence sur les orientations politiques communales et intercommunales. Structurée de longue date, elle opère à travers la légitimation de la parole professionnelle en lien avec une mobilisation large des producteurs gemmois, l'obtention de positions d'influence au sein des institutions et la défense d'orientations politiques localisées. Les effets de cette stratégie sur les politiques des collectivités locales sont manifestes. En revanche, dans leur projet de transformer les modes de transmission de la terre entre exploitants, les producteurs gemmois se pensent autonomes. Ils n'envisagent pas l'enjeu d'inscrire leur projet dans les processus englobants de gestion de la terre par les institutions professionnelles, ils ne développent aucune action stratégique au sein de la profession. Cette absence de visée stratégique aboutit de fait à un échec.



## Conclusion de la troisième partie

J'ai raconté au cours de cette partie, de manière parfois sinueuse, la façon dont les acteurs se mobilisaient, les débats qu'ils portaient, les choix qu'ils opéraient. Les détours narratifs et analytiques que j'ai pu emprunter m'ont semblé nécessaires pour donner à comprendre les enjeux, les déterminants et les effets sociaux de ces différents processus. Mais pour conclure cette partie, je vais tenter ici de résumer le propos et de comparer les deux affaires. Ces éléments de conclusion sont volontairement partiels, l'objet de la quatrième partie étant de mettre en perspective les résultats développés à l'échelle communale dans le contexte institutionnel englobant et de rendre compte de manière synthétique de l'évolution d'un dispositif de gouvernance du foncier agricole sur l'agglomération angevine. Je montrerai alors en particulier comment les dynamiques institutionnelles intercommunales prolongent ces redéfinitions en émergence de la diversité professionnelle.

### **1. Des processus de mobilisation qui tendent à s'homogénéiser**

*Dans une première période, jusque dans les années 2005, les affaires locales empruntent des chemins différenciés.*

Ces différences sont marquées en particulier autour de deux dimensions : les ressorts de la mobilisation professionnelle d'une part et la place de la propriété dans le débat local d'autre part.

#### **Les ressorts de la mobilisation professionnelle**

A Ste-Gemmes, la mobilisation professionnelle est fortement suscitée par les mouvements de riverains qui s'expriment ensuite à travers la politique municipale. L'engagement de la municipalité à cette époque dans la structuration du mouvement professionnel oriente tant la forme que prend la mobilisation des horticulteurs (un groupe de réflexion présidé par un élu municipal) que ses objets (opposition à la rocade, participation aux gemmoiseries, qui constitue une initiative de riverains proches de l'équipe municipale ; gestion des équipements hydrauliques municipaux). Les organisations professionnelles sont quasi absentes de cette mobilisation : la Chambre d'agriculture, la section locale de la FDSEA, le BHR ou l'UHA interviennent très peu. Cette autonomie du mouvement local est pour partie pensée comme un moyen de dépasser les clivages qui divisent la profession gemmoise et de rassembler les producteurs autour d'un objet relativement nouveau : la défense du territoire horticole communal. C'est alors l'adhésion au projet de maintenir les entreprises horticoles sur le territoire gemmois qui constitue le nouveau critère d'identification au groupe local en émergence. Dans ce processus, la mobilisation professionnelle est animée par un leader professionnel local, qui tire sa légitimité de sa proximité avec le maire et de sa compétence attestée par sa position de vice-président de la principale coopérative horticole locale. Ce leader est par ailleurs très distant des organisations syndicales.

A l'Est d'Angers, les initiatives sont toujours portées par des responsables syndicaux, et se développent dans un entre-soi professionnel. Certes les mobilisations ne sont pas étrangères aux politiques des collectivités dans la mesure où ce qui participe de la mobilisation professionnelle est l'opposition aux projets des collectivités. Mais les riverains ou les élus municipaux ne sont pas associés à l'émergence du mouvement. Ils sont parfois sollicités, mais cela reste ponctuel et relève d'un besoin d'appui stratégique au cours du processus d'opposition ou de négociation du projet professionnel. Ici, à l'inverse du processus gemmois, les organisations professionnelles agricoles sont structurantes de l'émergence de la mobilisation et de son développement. La Chambre d'agriculture joue un rôle important d'information des acteurs locaux à l'origine de la mobilisation. Ensuite, le syndicalisme est à la fois une forme de légitimation du leader local qui porte le mouvement professionnel et le cadre pour la mobilisation.

### **La place de la propriété**

A l'Est d'Angers, les leaders de la mobilisation locale envisagent leur action à partir de l'enjeu d'exploiter la terre et excluent d'emblée les stratégies de valorisation patrimoniale des biens fonciers comme voie de développement des entreprises agricoles locales légitime. Au-delà de la dynamique du débat local, cette posture aboutit à l'exclusion de certains agriculteurs de la discussion (arboriculteur propriétaire ayant eu une stratégie de multiplication des lieux de production). Cette posture s'explique par le fait que le mouvement est porté par des polyculteurs-éleveurs pour lesquels le fermage est considéré comme une norme et les stratégies d'acquisition, si elles existent, sont relayées à des stratégies privées qui n'ont pas à interférer avec le débat professionnel. La terre est avant tout considérée comme support de production, comme un lieu d'investissement productif et professionnel, et donc comme un bien non délocalisable. Ici, on assiste à une traduction locale fidèle de la norme professionnelle du secteur productif du groupe dominant des polyculteurs-éleveurs.

Au Sud, le faire-valoir direct est la norme. La possibilité d'associer la qualité de propriétaire des exploitants aux modes de gestion des questions foncières est mise en débat. Les horticulteurs imaginent alors des outils qui valorisent leur capacité à investir dans le foncier (idée de réserve foncière professionnelle). Ils engagent également un débat entre deux visions des stratégies souhaitables de développement des entreprises : la vente du patrimoine foncier sur Ste-Gemmes pour permettre la délocalisation d'une part, ou le maintien des entreprises horticoles sur le territoire communal d'autre part. La première vision est portée par des acteurs influents des filières horticoles à l'échelle départementale (président de l'UHA, directeur du BHR) et constitue un prolongement historique du processus d'aménagement des zones horticoles en Anjou. La seconde vision, qui tend à s'imposer sur la commune, constitue ainsi une forme de résistance locale à une conception dominante de la place du foncier dans les entreprises horticoles.

Cette première période est le théâtre d'un développement de la négociation à l'échelle communale. Elle est marquée à partir de 2001 par la prise en charge de l'urbanisme par l'intercommunalité et par la publicisation croissante des projets urbains. Cela induit un renouvellement des formes de mobilisations locales de l'opposition conflictuelle vers des processus de négociation. En effet, la délégation de la compétence urbanisme à l'intercommunalité impose à la municipalité de Ste-Gemmes de négocier avec

l'Agglomération ; la publicisation précoce des projets de zones d'activité induit l'ouverture de discussion entre groupes locaux d'agriculteurs et Agglomération. Ces négociations prennent nous l'avons vu, des formes différentes, mais elles présentent deux constantes : les agriculteurs négocient directement avec les élus ou agents de l'Agglomération ; la Chambre d'Agriculture et le syndicalisme départemental gardent une certaine distance. De fait, je l'ai présenté brièvement dans le chapitre 3, cette période est une période où les relations entre Agglomération et organisations professionnelles agricoles sont balbutiantes. C'est ce qui change à partir de 2006, et cela impacte de manière forte les processus de mobilisation locaux.

### ***Une deuxième période marquée par une homogénéisation des processus de mobilisation sous l'égide de la Chambre d'agriculture***

Sur les deux localités, le rôle de la Chambre d'agriculture se fait plus prégnant dans cette deuxième période. Elle impulse en particulier certaines pistes d'action (réserve foncière, ZAP). Elle s'engage davantage auprès de l'Agglomération dans la défense de ces pistes d'action. Sur les deux sites, ce processus va de pair avec un rapprochement entre responsables locaux et responsables au sein des organisations professionnelles départementales (chambre, FDSEA) : les responsables locaux sont associés à la commission agricole qui se structure sous l'égide de la Chambre d'Agriculture et du syndicalisme départemental à partir de 2006 : la Commission agricole du Pays Loire Angers. A travers cela, la Chambre d'Agriculture légitime les leaders locaux d'une part, et tend d'autre part à déplacer les lieux de discussion de collectifs d'agriculteurs locaux vers cette commission à l'échelle intercommunale. En pratique, sur chacun des sites les discussions entre des responsables de la Commission agricole du Pays Loire Angers et le leader local prennent alors une place prépondérante dans les processus locaux. La Chambre d'Agriculture s'engage donc à la fois dans la structuration de la représentation des groupes agricoles locaux et dans l'animation du débat professionnel.

Dans les deux cas, cela va de pair avec une exclusion des logiques patrimoniales et des propriétaires en tant que parti-prenante du débat. On observe partout une domination d'une conception de la terre comme support de production. Partout aussi, les logiques de valorisation patrimoniale du foncier sont vues comme des logiques privatives à combattre quand elles participent à la sortie de terres d'un usage agricole, à écarter du débat local.

## **2. Mobilisations locales : vers un déplacement des clivages professionnels préexistants.**

Sur les deux sites, la profession est structurée localement selon des clivages forts, liés, à l'Est, à des secteurs productifs très différenciés, au Sud, à des pratiques commerciales différentes. Les mobilisations ont induit la constitution de collectifs locaux qui dépassent ces clivages dans les deux cas. Pourtant à travers ces collectifs de nouvelles distinctions émergent, fondées sur un certain rapport à la terre. Dans les deux cas, on observe l'exclusion d'agriculteurs pour lesquels l'agriculture n'est pas une activité professionnelle (ceux que j'ai qualifiés d'agriculteurs dans une logique « de loisir »), ou ceux dont la stratégie foncière ne valorise pas l'ancrage local (vouloir vendre la terre pour délocaliser ou pour quitter l'agriculture). Ainsi, les processus locaux tracent les contours de nouvelles configurations sociales, fondées



sur l'appartenance à une communauté de professionnels et sur un rapport spécifique à la localité.

# Quatrième partie

## Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole

L'attribution des terres agricoles et l'orientation de leurs usages constitue un enjeu majeur et renouvelé. Pour les agriculteurs, l'accès au foncier est une condition d'exercice de leur activité. Mais l'accès à la terre agricole ne constitue pas une question strictement professionnelle dans la mesure où d'autres acteurs convoitent ces terres (pour développer des activités économiques, pour s'y loger, pour pratiquer des loisirs...). Ainsi comme l'a clairement montré Philippe Perrier-Cornet, la terre tend à devenir l'objet d'intérêts diversifiés (Perrier-Cornet 2001; Perrier-Cornet 2002a; Perrier-Cornet 2002b). Dans ce contexte, l'objet de la thèse est de mieux comprendre la façon dont l'attribution et l'orientation des usages de la terre agricole sont discutés et décidés : dans quel cadre, qui intervient et au nom de quoi ? Quels sont les effets et la pérennité des processus à l'œuvre ? Comment ces processus interfèrent avec les sociabilités professionnelles locales ? Nombre de travaux ont porté depuis 15 ans sur les modalités d'articulation entre usages différenciés des mêmes espaces agricoles, ces travaux ont en particulier concerné la définition des pratiques agricoles (Billaud et al. 2002; Candau et al. 2002; Deverre et al. 2008; Mormont 1996; Vanier 2003). J'ai opté pour une approche des questions foncières moins traitée au cours de cette période, celle de l'accès au foncier, défini comme la capacité à acquérir ou à louer les terres. Soulignons ici qu'intervenir sur l'accès au foncier peut constituer une forme d'arbitrage entre des projets de pratiques agricoles différenciés. Il ne s'agit donc pas d'exclure du questionnement une problématique centrale aujourd'hui, mais de l'aborder de manière sensiblement différente.

L'accès au foncier tel que je l'ai défini opère dans le cadre de relations marchandes ou contractuelles entre exploitants et propriétaires. Pour autant, ce marché peut être régulé. Deux dispositifs de régulation relativement anciens existent en France : l'aménagement du territoire et le contrôle des structures agricoles. Ils sont institués depuis les années 1960, et à travers eux, l'Etat confère aux maires d'une part et aux syndicats agricoles en lien avec les administrations déconcentrées d'autre part la capacité d'attribuer les terres. Ces dispositifs ont évolué. Leurs effets ont parfois été questionnés<sup>207</sup>. Pourtant, ils restent les deux modes d'action publique structurants des questions foncières. Ce qui m'intéresse est ici la façon dont ils se transforment, sous l'effet de trois évolutions importantes :

- **L'évolution des paradigmes** qui sous-tendent les politiques nationales et européennes relatives à l'aménagement du territoire et à l'agriculture (voir chapitre 1). Les lois d'orientation de l'agriculture et d'orientation foncière promulguées dans les années 1960 se

---

<sup>207</sup> Voir en particulier les travaux de Nicole Croix sur l'évolution des structures foncières en agriculture et le contrôle des structures, et de Claude Napoléone relatifs aux effets des politiques d'aménagement sur les dynamiques urbaines.

fondent sur une vision de la terre comme support de production : production agricole ou production de logements, support d'activités économiques industrielles. Ainsi, la politique agricole est fondée sur l'objectif de produire plus ; sur le choix d'orienter les structures agricoles vers un modèle jugé optimal ; de sécuriser l'accès des exploitants au foncier et de réserver la terre aux agriculteurs. La politique d'aménagement est fondée sur l'objectif de développer les villes pour accueillir les populations de l'exode rural et utiliser l'espace agricole libéré. **Il s'agit donc de développer les villes et de promouvoir une homogénéité des structures agricoles.** A partir des années 1980 ce paradigme se modifie. La déprise agricole, l'intensification des modes de production et la surproduction deviennent des problèmes. La politique agricole évolue vers les objectifs de maintien d'une occupation agricole des espaces non-urbains et d'évolution des activités agricoles pour la réponse à des attentes sociales diversifiées. Pour cela, les politiques agricoles visent à permettre une diversification des exploitations, tant sur le plan des structures que des activités. Les problèmes économiques, sociaux et environnementaux attribués à l'étalement des villes ont également conduit à une transformation des buts de la politique d'aménagement du territoire. Elle vise à densifier l'urbanisation. Aujourd'hui la terre est revalorisée, tant pour des usages de préservation des milieux et des ressources que pour sa fonction productive alimentaire. Les principes qui sous-tendent les politiques actuelles sont donc devenus de **densifier les villes et d'encourager la diversité des types d'agriculture.**

- Or près des villes, la terre agricole est aujourd'hui convoitée par une diversité d'usagers. **Leur capacité à louer ou acheter terre et bâti est inégalement répartie.** De fait, deux critères deviennent sélectifs. Il s'agit d'une part de la capacité économique des candidats, le prix de la terre et du bâti augmentant fortement, en particulier à proximité des métropoles ; et d'autre part de leur intégration sociale locale, les agriculteurs anciennement installés et inscrits dans les réseaux professionnels locaux jouissant d'une plus grande confiance de la part tant des propriétaires que de leurs pairs (voir chapitres 4 et 6). Les responsables locaux posent l'inégalité des capacités d'accès à la terre comme un problème à résoudre.

- Enfin, **la capacité à agir des différentes institutions locales évolue.** D'une part, la capacité des organisations professionnelles locales à intervenir dans le cadre du contrôle des structures diminue (voir chapitres 1, 4 et 5). D'autre part, les collectivités locales reçoivent une injonction étatique plus pressante à agir dans le sens de la prise en compte de la diversité des intérêts locaux, y compris agricoles (Duran et al. 1996).

Ainsi le problème auquel les acteurs font face n'est ni celui de la création d'une politique autour d'un objet nouveau, ni celui de la mise en œuvre d'une politique stabilisée. Comme le rappellent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galés, les politiques publiques sont le plus souvent des réagencements d'instruments, de moyens, d'idées, d'acteurs et d'organisations. Elles s'inscrivent dans la continuité des politiques antérieures, l'action publique subissant une inertie forte (Lascoumes et al. 2007). La question traitée ici est ainsi celle de **l'ajustement** des formes d'action des autorités politiques et professionnelles relatives à l'accès au foncier.

Or les processus relatifs à l'élaboration des politiques publiques peuvent être situés au regard de deux modèles opposés : le pluralisme et le corporatisme. En engageant la recherche, mon hypothèse centrale était que la transformation des modes de régulation de l'accès au foncier opérait dans le cadre d'un processus similaire à ceux les processus observés dans les champs

de l'environnement ou de l'aménagement. En d'autres termes, qu'il pouvait être caractérisé par une mise en discussion de la politique dans le cadre d'un processus pluraliste et par l'engagement des collectivités locales comme animatrices du processus (Berriet-Sollicec 2002; Duran et al. 1996; Lascoumes et al. 2007). Les résultats obtenus m'amènent à défendre une thèse différente : celle du développement d'un corporatisme à l'échelle intercommunale, entre intercommunalité et profession. Le concept de corporatisme peut être rapporté à quatre dimensions d'analyse des processus locaux qui permettent de justifier cette thèse et de préciser les contours de ce corporatisme local en émergence : la structure de la représentation professionnelle auprès du pouvoir local, caractérisée par « *un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non-concurrentielles, hiérarchiquement ordonnées et différenciées selon leurs fonctions, catégories reconnues, autorisées (voire créées) par l'Etat, auxquelles on a concédé un monopole de représentation bien précis à l'intérieur de leurs catégories respectives en échange d'un droit de contrôle sur la sélection de leurs dirigeants, et de leurs soutiens.* » (Schmitter 1974), l'imposition d'une lecture des problèmes sociaux par un groupe professionnel, l'institutionnalisation des rapports entre la profession et le pouvoir local, et enfin, l'identification d'une stratégie professionnelle visant à subordonner l'autorité du pouvoir local.

Chacune des parties précédentes a proposé des éclairages spécifiques autour de ces différentes dimensions. Cette quatrième partie vise à articuler ces résultats, à mettre en perspective les observations locales dans le contexte institutionnel intercommunal. Les chapitres sont structurés en fonction des dimensions d'analyse précitées. Le chapitre 9 s'attachera en particulier à rendre compte de l'émergence d'une lecture des problèmes fonciers, je parlerai ici de paradigme foncier local. J'y montrerai comment ce paradigme participe à faire émerger un dispositif de régulation de l'accès au foncier unifié, alors que le traitement des questions foncières était a priori éclaté à différentes échelles : communal et départemental, et dans le cadre de différents dispositifs d'action publique : aménagement du territoire et contrôle des structures. Le chapitre 10, porte sur la structuration de la représentation de la profession agricole. J'y montrerai comment le dispositif évolue vers une réduction du nombre de partie-prenante du dialogue local et une transformation de la prise en compte de la diversité professionnelle. Le chapitre 11 portera à la fois sur les conditions de la négociation entre profession et intercommunalité et sur ses produits qui concernent trois objets : l'orientation de l'action, la production d'instruments d'action foncière nouveaux et l'évolution des rôles des organisations locales. Je montrerai que cette production est rendue possible par trois facteurs : l'émergence d'une proximité idéologique forte entre responsables locaux, la multi-appartenance des responsables professionnels au dispositif de contrôle des structures et au dispositif en cours de reconfiguration de l'aménagement du territoire, et enfin, l'institutionnalisation du dialogue entre profession et intercommunalité.



# Chapitre 9. Un dispositif fondé sur l'émergence d'un paradigme foncier local partagé

La régulation de l'accès à la terre renvoie à deux champs distincts de l'action publique : l'aménagement du territoire et le contrôle des structures. Elle est mise en œuvre dans le cadre de dispositifs sociaux disjoints et opérant à des échelles différenciées : la commune, le canton, l'intercommunalité et le département. Or ce que montre l'analyse tant de la mise en œuvre locale de la gouvernance foncière que de l'évolution des orientations politiques institutionnelles, c'est que les acteurs locaux mobilisent ces deux champs d'action publique pour traiter les questions foncières agricoles périurbaines. Pourtant, la régulation de l'accès à la terre ne peut se résumer à ce qui se passe dans les scènes de discussion instituées dans le cadre de chacune de ces politiques (Comités techniques des SAFER, CDOA d'une part et Agglomération, Conseil de développement d'autre part). Les responsables locaux tant élus que professionnels ne limitent pas leur action à ces scènes. La régulation de l'accès à la terre apparaît comme un enchevêtrement d'actions collectives, d'engagements d'acteurs, de mobilisation d'instruments divers, d'espaces de débat formels ou non, autour d'objets parfois distincts bien qu'interdépendants. Ainsi, le processus à l'œuvre s'apparente à une « *arène publique* » (Cefaï 2007) (voir chapitre 2).

Malgré cette complexité du processus social, tant les orientations publicisées dans le cadre des différentes politiques que les choix pratiques de régulation opérés convergent. C'est en cela que je propose de parler d'un dispositif de régulation de l'accès à la terre unique. L'objet de ce chapitre est d'éclairer ce qui fonde la cohérence de ce dispositif : en quoi les orientations politiques et les actions locales contribuent-elles à construire une « *technologie politique* » pour reprendre le vocable de Michel Foucault ? Cette cohérence, se construit en lien avec l'émergence d'un paradigme foncier local.

## 1. Trois types d'actions collectives

Différentes formes d'action collective se développent au cours de la période. Elles se distinguent en particulier en fonction du type d'acteur qui porte l'action et des formes de mobilisation - légitimation associées. Retenons-en trois types :

Le premier type d'action s'apparente à **l'engagement de responsables au sein de scènes locales institutionnelles**. Ce sont les autorités légitimes : l'Agglomération ou la Chambre d'agriculture, qui mettent en place ces scènes. Elles y invitent les participants au titre de leurs responsabilités au sein des organisations professionnelles, associatives ou des collectivités locales. Ces scènes peuvent avoir un caractère très formel (conseil de développement, CDOA) ou à l'inverse relever d'échanges informels entre responsables (relations de travail entre l' élu intercommunal en charge de l'agriculture et responsable de la commission agricole du Pays Loire-Angers). Les discussions portent sur la définition d'orientations politiques dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires (par exemple les principes de

configuration spatiale du développement urbain en polarités ou le principe de densification dans le cadre du Projet d'Agglomération), dans le champ du développement agricole (axes stratégiques du projet agricole départemental : préserver l'emploi, encourager les dynamiques économiques etc.) ou à l'interface entre ces champs d'action publique (principes d'action foncière pour préserver les activités du pôle de compétitivité du végétal spécialisé ; prescriptions dans le cadre de la charte agriculture et urbanisme). Ces orientations peuvent avoir une valeur prescriptive pour les acteurs et organisations locales (chartes, prescriptions dans le cadre des projets d'aménagement : PLU ou SCOT, convention relative aux modalités d'information de l'Agglomération par la SAFER...). Ce type de scène joue un rôle structurant tout au long de la période d'observation (2000-2010).

Un autre type renvoie à **la mobilisation de responsables locaux pour faire valoir un projet de gestion de la terre agricole défini localement**. L'émergence de ce type de mobilisation peut résulter de l'opposition à un projet intercommunal. C'est le cas à l'Est d'Angers face au projet initial de l'Agglomération de localisation de l'extension de la zone d'activité, ou encore à Sainte-Gemmes face au projet de localisation de la rocade Sud. Ce type d'action peut également résulter d'un travail de définition locale d'un problème et de ses pistes de solution. C'est le cas par exemple de la proposition de mise en œuvre d'une réserve foncière agricole professionnelle pour faciliter l'installation à Sainte-Gemmes ou encore de la proposition de restrictions spécifiques des possibilités de construire. Ici, des leaders locaux jouent un rôle déterminant. Ce ne sont pas nécessairement, dès l'émergence de l'action, des responsables ayant une légitimité électorale au sein des institutions locales ou agricoles. Leur légitimité se construit –ou non- au cours du processus de mobilisation (élection à la municipalité, invitation aux instances professionnelles de représentation de l'agriculture angevine). Ce type d'action est plus fréquent au cours de la période 2000-2005.

Un troisième type d'action correspond à **la proposition de la mise en œuvre d'un instrument nouveau par une organisation professionnelle agricole**. Cela s'inscrit dans le cadre de relations de travail entre organisations professionnelles et collectivités locales. Il s'agit alors de mettre en œuvre localement les orientations négociées à l'échelle intercommunale. La proposition de mise en place d'une ZAP par la Chambre d'Agriculture sur la commune de Sainte Gemmes-sur-Loire en 2009 (chapitre 8) ou encore la création d'une réserve foncière agricole portée par l'Agglomération sur suggestion du directeur de la SAFER dans l'Est angevin (chapitre 7) relèvent de ce type d'action, qui est de fait plus fréquent à partir de 2006. Ici, les agents des organisations professionnelles jouent un rôle déterminant dans l'émergence de l'action et l'animation de la discussion entre le local et les institutions à l'échelle intercommunale.

A travers ces différents types d'action, des débats ont lieu qui révèlent l'existence d'une marge de manœuvre des acteurs aux échelles intercommunale et communale. Pour autant, les actions mises en œuvre, les instruments nouveaux modelés par les acteurs semblent contribuer à un même mouvement de transformation de la gestion de l'accès à la terre.

## **2. La transformation locale du paradigme foncier**

On observe un travail effectif de formulation d'orientations politiques locales, qui constitue une forme d'appropriation et de spécification des orientations politiques nationales par les acteurs locaux (partie 2). Dans le même temps, la mise en œuvre de la gouvernance foncière à l'échelle des communes rend compte d'une certaine vision des questions foncières, construite à partir des problématiques locales spécifiques. Or, ces choix, aux échelles intercommunales et locales, participent d'un même mouvement d'évolution des modes de régulation de l'accès à la terre. Autrement dit, les modes de régulation préexistants dans des champs d'action politiques distincts tendent à évoluer et à s'inscrire dans un processus cohérent de renouvellement de la façon d'appréhender les questions foncières agricoles angevines, c'est-à-dire dans un processus de transformation d'un paradigme foncier localisé. Ce paradigme peut être analysé à travers quatre débats locaux principaux.

### ***Maintenir une capacité d'intervention importante des autorités locales sur les dynamiques marchandes.***

L'évolution du marché foncier agricole et les stratégies des propriétaires de valorisation de leur patrimoine foncier, terres et bâti, sont posées comme des difficultés. Dès le début des années 2000, tant les documents d'orientation des collectivités locales (projet d'Agglomération, 2003) que ceux de la profession agricole (projet agricole départemental, 2006) posent la nécessité de réguler le marché foncier (voir chapitre 4). Les documents d'orientation professionnels se font de plus en plus précis quant à la qualification du problème et à la proposition de pistes d'intervention. Le principal problème est formulé en termes de capacité d'accès des agriculteurs professionnels au foncier. La profession agricole, à travers les différents documents de cadrage discutés et produits au cours des années 2000, sollicite de manière forte les collectivités locales pour s'engager dans la régulation du marché foncier agricole, soit à travers des instruments de l'aménagement du territoire, soit à travers des instruments d'intervention sur le marché foncier agricole.

Les documents d'orientation produits par les collectivités sont moins précis quant à cet enjeu. Pourtant, tant les entretiens conduits auprès d'élus que la mise en œuvre d'actions locales montrent que les responsables de l'Agglomération sont favorables à ces formes d'intervention. Rappelons en particulier la mise en œuvre d'une réserve foncière agricole, grâce à l'acquisition des terres par l'Agglomération (chapitre 7). Soulignons encore qu'un projet sensiblement différent d'intervention foncière avait été proposé par les horticulteurs gemmois (Chapitre 8). Il s'agissait de constituer des réserves foncières agricoles dont la finalité s'inscrivait parfaitement dans les orientations politiques et professionnelles locales : promouvoir l'installation et limiter les phénomènes d'acquisition pour les loisirs. Cependant, le projet consistait à faire financer cette réserve par les horticulteurs, c'est-à-dire à permettre à une association de propriétaires de s'engager dans l'intervention foncière agricole. De fait, ce projet n'a pas abouti. Parmi les différentes pistes de solution imaginées par les institutions ou par les acteurs locaux, ce sont donc seulement celles qui sont mises en œuvre par un binôme collectivité locale - organisation professionnelle qui aboutissent.

Le renforcement de l'action des collectivités en matière d'aménagement est un mode d'action promu à l'échelle nationale, entre autres pour juguler des phénomènes d'accroissement des



prix du foncier et de rétention des terres hors de l'agriculture. En cela, les projets politiques énoncés localement s'inscrivent dans l'évolution contemporaine des orientations promues par l'Etat. En revanche, les formes d'intervention sur le marché foncier associant collectivités et profession agricole sont une forme de spécification locale des moyens d'intervention souhaitables. De fait, l'Etat d'un côté limite les moyens d'action des organisations professionnelles relatives à l'intervention foncière, et de l'autre ouvre la possibilité aux collectivités locales de mobiliser ces instruments. De ce fait, il laisse la possibilité aux acteurs locaux de poursuivre une action d'intervention foncière en mobilisant les moyens financiers des collectivités locales, mais ne promeut pas particulièrement ce mode d'action. Ici, les acteurs locaux tendent à saisir cette possibilité renouvelée et à construire des modalités d'intervention nouvelles. Le paradigme local en émergence se caractérise ainsi par une disqualification des propriétaires comme acteurs possibles de l'infléchissement des dynamiques du marché foncier et par une légitimation des collectivités locales et des organisations professionnelles agricoles comme acteurs centraux et exclusifs de ces formes d'intervention, nécessaires.

### ***Mettre en œuvre l'urbanisation de manière à préserver les activités agricoles***

Le projet d'agglomération en 2003 a été l'occasion d'un débat local parfois difficile autour de l'enjeu de densifier la métropole. Cette orientation, traduction locale du paradigme national, a été adoptée dans le projet intercommunal, imposant ainsi une transformation profonde des formes et des modes d'urbanisation, en particulier pour les communes périurbaines. Elle s'est traduite en particulier par l'accord sur un projet d'aménagement fondé sur le développement de polarités et sur une offre de logements plus dense qu'auparavant. Les justifications de ces choix se fondent alors peu sur l'enjeu de maintenir l'agriculture, mais plutôt sur des enjeux propres à la ville : de structuration du paysage urbain, d'efficacité des infrastructures urbaines.

Les années qui ont suivi ont été une période de production intense de documents d'orientation par les organisations professionnelles. Cela a permis l'élaboration et l'expression d'une position professionnelle inédite autour des enjeux urbanistiques. Dans un premier temps, les responsables professionnels précisent les conditions du développement urbain permettant de maintenir l'activité agricole : meilleure prévisibilité des changements d'affectation des zonages, préservation d'espaces agricoles étendus et cohérents, localisation des zones urbaines en fonction de la valeur des espaces pour l'agriculture et pour limiter le mitage de l'espace. A partir de 2008, le projet professionnel devient plus ambitieux, il revendique une transformation plus profonde des modalités du développement urbain (« *l'optimisation de l'usage de l'espace* », « *limiter l'emprise de l'urbanisation sur l'espace agricole* » (projet agricole du Pays Loire Angers, 2009)). A travers cela, c'est aussi une certaine lecture des questions foncière qui est en jeu : la revendication que le projet urbain soit pensé en fonction d'un objectif de maintien des espaces agricoles et non au regard des enjeux propres du développement de la ville (en termes d'accueil de population ou d'entreprises par exemple).

Dans le même temps on assiste à une inflexion du projet de l'intercommunalité, la justification de l'enjeu de préserver les espaces agricoles change de nature. Les espaces agricoles sont posés comme une ressource, dont la valeur se fonde avant tout sur la

biodiversité qu'ils accueillent, mais aussi sur la possibilité de valorisation économique par l'agriculture. Les modalités de préservation des espaces agricoles et naturels se font bien plus précises. A travers elles, les enjeux de localisation, de prévisibilité et de fonctionnalité des espaces agricoles exprimés dans les documents cadre professionnels sont repris dans ce document d'orientation. On assiste donc alors à l'affirmation de revendications par la profession et à l'infléchissement concomitant des projets urbains vers une plus grande prise en compte du point de vue professionnel. Assiste-t-on pour autant à l'imposition d'une lecture des questions foncière par la profession agricole angevine ? Probablement pas tout à fait.

D'abord modérons cette conclusion en rappelant que l'évolution des orientations politiques locales s'inscrit aussi dans le mouvement décrit à l'échelle nationale de revalorisation de la terre agricole comme support d'usages ou de fonctions variés. Ensuite, une analyse plus fine des documents produits par les collectivités montre qu'elles établissent une hiérarchie entre types d'affectation du sol agricole. Certes, le maintien d'une agriculture professionnelle est prioritaire sur le développement d'un habitat peu dense ou diffus. Mais l'offre d'espace pour le développement économique (industriel, tertiaire, artisanal) apparaît comme l'enjeu principal, à tel point que même le débat sur la densification ne semble pas concerner la politique de développement économique intercommunale. Ainsi, le développement de la ville reste, pour certaines de ses dimensions, pensé à partir d'enjeux proprement urbains.

Localement, les affaires que j'ai présentées aboutissent à des choix qui s'inscrivent dans ces orientations politiques locales. Il s'agit par exemple de l'évolution des choix de localisation de la rocade Sud d'Angers pour préserver l'espace horticole Gemmois, du choix de localisation de l'extension de la zone d'activité Océane de façon à préserver un espace agricole cohérent au détriment d'un espace considéré comme « *mité par de l'habitat diffus* ». L'ampleur de l'emprise urbaine pour le développement économique ou d'une infrastructure n'est pas discutée. En revanche la localisation de l'emprise tient compte de l'enjeu de maintenir une agriculture professionnelle plutôt que de l'habitat diffus ou une agriculture de loisir. Notons pourtant dès maintenant que ces choix sont pour certains antérieurs à l'adoption d'orientations politiques par la collectivité telles que décrites plus haut. Ils ont été élaborés suite à des débats, parfois conflictuels entre partie-prenantes. J'analyserai plus loin la façon dont les orientations politiques et les choix locaux sont articulés.

### ***Faciliter le maintien de certaines activités et pratiques agricoles, diverses mais choisies***

Contrairement aux deux orientations décrites précédemment, l'enjeu d'orienter l'évolution de l'agriculture est porté à la fois par les collectivités locales et par la profession agricole, mais autour d'objectifs qui restent différenciés au cours de la décennie étudiée. Tout se passe comme si deux processus de discussion et de production d'orientations politiques parallèles étaient à l'œuvre.

Les projets dont la production est animée par les collectivités (projet d'Agglomération, projet de SCOT) intègrent l'enjeu d'orienter les productions et les pratiques agricoles. Le projet d'Agglomération (2003) qualifie de manière très différenciée l'impact économique, paysager et environnemental des productions et pratiques agricoles. Ce sont avant tout les activités du végétal spécialisé et les activités équine qui sont identifiées comme ayant une valeur pour le

développement économique de l'Agglomération. L'élevage herbager, la viticulture et l'horticulture sont considérées comme des activités produisant des paysages à valoriser. Sept ans plus tard, le projet de SCOT montre trois inflexions : une formulation très positive des enjeux associés à l'agriculture et l'absence de mention de problèmes environnementaux ; l'accent mis sur l'enjeu de la préservation de la biodiversité, et l'association exclusive de cet enjeu au maintien de pratiques d'élevage (maintien des prairies permanentes et du bocage) ; une certaine dédifférenciation de la qualification de la valeur des productions et pratiques agricoles au regard des enjeux économiques et paysagers.

Les documents d'orientation professionnels posent l'enjeu de préserver l'environnement et de maintenir une diversité d'activités agricoles sur le territoire. Pour autant, ces documents ne qualifient pas de manière précise la valeur des différentes activités agricoles au regard des enjeux environnementaux ou économiques. Ils n'opèrent pas explicitement de tri au sein des agricultures et ne formulent pas de projet différencié de soutien. En revanche, ils se font plus précis et plus contraignants quant à l'orientation de l'évolution des structures d'exploitation. Retenons en particulier deux orientations adoptées à travers le projet agricole départemental en 2006 : la terre doit être attribuée en priorité à des agriculteurs considérés comme professionnels et il faut privilégier les installations dont les candidats correspondent aux critères d'octroi des aides.

Les projets des collectivités et de la profession ne sont pas véritablement en contradiction mais ne portent pas sur les mêmes objets. On peut cependant identifier des inflexions probables des uns et des autres reflétant l'intégration des enjeux des collectivités ou agricoles : la dédifférenciation de la qualification économique et environnementale des activités agricoles (cela a été l'objet de débats au sein de la commission agricole du Pays Loire-Angers et de revendications en ce sens) ; l'ouverture des possibilités de construire en zone agricole à des « *activités d'élevage durable exercées à titre secondaire sur au moins une SMI* » (l'enjeu du maintien de ce type de pratiques pour la préservation de la biodiversité et des paysages semble avoir contraint la profession agricole à assouplir ses positions relatives à l'agriculture non-professionnelle).

Localement, les choix opérés s'inscrivent là encore bien dans ces orientations institutionnelles. Soulignons par exemple le fait que la justification du choix de localisation de la zone Océane se fonde sur la volonté de privilégier des exploitations professionnelles plutôt que des formes d'agriculture de loisir, de privilégier des activités d'élevage et de porter peu d'attention à la diminution de la production arboricole induite. Le maintien de l'activité horticole, en lien avec l'enjeu de développer le pôle végétal a été mobilisé comme un argument central du débat local pour la localisation de la rocade au Sud d'Angers.

### ***Se centrer sur l'enjeu de conforter les exploitations plutôt que sur celui d'installer ?***

Les documents d'orientation produits par les collectivités locales ne portent pas sur les questions d'installation ou d'évolution des structures. Pour autant, les élus formulent des points de vue sur ces enjeux (voir chapitre 5). Ces points de vue sont différenciés et peu débattus entre élus. Si aucune orientation politique n'est instituée par l'Agglomération, l' élu qui prend en charge les questions agricoles périurbaines à partir de 2008 est favorable au

développement d'une agriculture fondée sur de petites exploitations, il est critique vis-à-vis des dynamiques d'agrandissement de certaines exploitations.

En revanche, les orientations adoptées par la profession sont ambiguës sur ce point. On observe une forte tension entre des orientations départementales qui, même si elles entérinent une tendance à l'agrandissement des structures, donnent la priorité aux projets d'installation pour l'accès au foncier, et les comportements individuels des agriculteurs, qui pour certains se livrent à une concurrence vive pour l'obtention de terres en vue de s'agrandir. La position professionnelle à l'échelle du Pays se situe dans cet entre-deux. L'enjeu de conforter les exploitations est placé avant celui d'installer de nouveaux agriculteurs. Un des instruments majeurs de cette orientation est la constitution de réserves foncières. Mais les textes ne nous donnent pas toutes les clefs de compréhension de la position professionnelle. Si l'objectif officiel des réserves est de compenser les pertes à venir des exploitations du secteur (en cela, la profession adopte la position de la collectivité), les responsables professionnels à l'échelle du Pays souhaitent également que ces réserves soient un moyen de favoriser l'installation sur des projets de petite dimension.

En pratique, nous assistons à l'engagement des autorités locales pour soutenir des démarches d'installation : les collectivités locales en lien avec la SAFER ont contribué à plusieurs projets d'achat de sièges ou de terres pour installer des agriculteurs au cours des années 2000, la Chambre d'Agriculture en lien avec l'ADASEA a organisé un forum sur l'installation à l'échelle du Pays Loire Angers en 2011, où les parcours atypiques étaient fortement représentés. Pourtant, les actions dont j'ai rendu compte localement participent à conforter les exploitations en place et font peu cas des projets des jeunes installés. Je citerai en particulier la mise en place de la réserve foncière agricole sur la commune de Saint-Sylvain d'Anjou. Elle est motivée officiellement par l'enjeu de compenser les pertes à venir des exploitants de la zone, mais agrandit de fait, temporairement ou durablement, les exploitations d'élevage locales. Je citerai également les difficultés ou l'impossibilité qu'ont rencontrées certains acteurs à mener des actions visant à faciliter l'installation. Il s'agit en particulier du projet de réserve foncière professionnelle gemmoise, dont l'objet était d'installer de nouveaux producteurs, ou encore de la demande d'assouplissement des possibilités de construire pour les jeunes agriculteurs gemmois. Les déterminants de ces échecs (passés ou probables) sont multiples et je me garderai d'en proposer une analyse simplificatrice.

La mise à l'épreuve des instruments d'intervention foncière localement illustre ainsi la capacité limitée des autorités locales à infléchir les dynamiques sociales et économiques. La rareté des terres induit une telle concurrence entre agriculteurs en place que les projets d'entrée dans le métier trouvent difficilement place dans le jeu local qui se noue autour de la mise en œuvre des instruments fonciers. Dans ce contexte difficile, les autorités professionnelles et locales tendent à s'associer pour proposer des instruments d'intervention renouvelés qui visent d'une part à compenser les pertes de terres liées à l'urbanisation et d'autre part à promouvoir l'installation.

\* \* \*

Dans le processus contemporain de transformation locale d'un paradigme foncier spécifique, deux orientations majeures font consensus :

- il faut maintenir une intervention publique sur le marché foncier de manière à en réguler l'accès, dans la mesure où les stratégies des propriétaires posent problème tant pour l'organisation de la ville que pour le maintien de la possibilité d'exploiter des agriculteurs ;
- la terre agricole a une valeur comme support de production, mais aussi comme ressource pour la biodiversité ou les paysages. Les projets de territoire doivent donc intégrer l'enjeu de préserver les qualités de l'espace agricole et naturel, y compris paysagères, écologiques et productives. Il faut aussi privilégier les activités agricoles conciliant bien ces enjeux, c'est-à-dire une agriculture professionnelle ayant une forte valeur pour l'économie angevine et contribuant à l'entretien de la biodiversité et des paysages.

Autrement dit, la terre est considérée comme support d'activités et d'usages, et non comme un bien marchand : l'usage et l'exploitation de la terre ne doivent pas être déterminés par des logiques de valorisation du foncier comme patrimoine. Ce qui continue de différencier les points de vue des responsables locaux concerne l'évaluation des agricultures locales par rapport à ces enjeux territoriaux d'une part, et d'autre part, les visions de l'intervention souhaitable des autorités locales en faveur soit de l'accueil de nouveaux agriculteurs soit du soutien aux projets des exploitants en place.

Retenons également, que si les choix locaux relèvent bien de ces orientations, ils ne peuvent être considérés comme leur mise en œuvre dans la mesure où ils précèdent bien souvent l'énoncé public des orientations politiques. La question des mécanismes sociaux qui contribuent à la mise en cohérence des orientations des différents types d'action locales est plus complexe. Deux processus me semblent intéressants à préciser : l'un concerne la production des points de vue des responsables locaux, à partir de leurs pratiques, l'autre concerne la mobilisation des orientations intercommunales dans le cadre des négociations locales.

### **3. Des points de vue de responsables construits à partir de la pratique**

Près d'Angers, la transformation du paradigme foncier local est peu fondée sur une mobilisation d'expertises (voir partie 2). La connaissance des dynamiques à l'œuvre est pour partie lacunaire. L'évolution des façons d'appréhender les questions foncières opère avant tout dans le cadre de discussions entre responsables locaux, élus ou professionnels, aux échelles communale ou intercommunale (voir partie 3). Un des angles d'analyse de la transformation du paradigme foncier local est donc la compréhension de la façon dont se construisent les points de vue des responsables locaux<sup>208</sup>. Les positions portées par les responsables professionnels dans les différents lieux d'élaboration des décisions locales se construisent pour partie à travers des dispositifs de débat entre agriculteurs qui évoluent au

---

<sup>208</sup> Les partie-prenantes des discussions locales sont divers : élus communaux et intercommunaux, responsables professionnels, les agents des différentes institutions. Je n'ai pas pu appréhender les points de vue de toutes ces catégories de partie-prenantes.

cours de la période, j'y reviendrai dans le chapitre suivant. Retenons d'emblée que la production d'un point de vue professionnel se fonde davantage sur la mise en discussion des savoirs pratiques des agriculteurs, que sur la mobilisation d'expertises ad hoc. Les responsables professionnels s'engagent dans la discussion en tant que représentants des principaux usagers de l'espace agricole. Le point de vue des élus locaux est par essence différent, leur rapport à l'espace agricole étant moins essentiel. Les chercheurs adoptent parfois un regard sur l'action des élus qui leur confère un rôle d'arbitrage et de synthèse entre des pressions multiples relevant des différentes partie-prenante d'une politique ou d'un projet local. Ces approches renvoient les élus à une fonction d'animation du débat local et d'intégration des différentes lectures sectorielles des enjeux sociaux (Lascoumes et al. 1998; Latour 1999; Muller 1984). Or l'enquête que j'expose dans cette partie montre au contraire que les élus ont eux aussi une pratique propre relative à la régulation de l'accès au foncier agricole, la construction de leur point de vue relève ainsi d'un processus composite.

L'objet de cette partie sera d'une part de décrire les points de vue des élus relatifs à la place de l'agriculture dans les politiques locales, et d'autre part à s'interroger sur leurs modalités de construction<sup>209</sup>. Reprenant l'acception du linguiste Luis Prieto, j'entends par *point de vue* l'angle cognitif et pratique sous lequel les sujets connaissent la réalité (Prieto 1975). Défini à partir des activités qu'ils exercent dans des positions sociales objectivement situées (définies indépendamment de leur volonté) et inscrites dans des trajectoires qui prennent elles-mêmes leur sens dans le contexte de systèmes sociaux déterminés, ce point de vue se traduit dans leurs façons de parler des choses. Pour autant, les points de vue des élus peuvent recouvrir une certaine diversité. Cette enquête vise ainsi à montrer, d'une part, de quoi est constituée cette diversité de conceptions et d'actions des élus locaux à propos de l'agriculture et, d'autre part, comment elle se trouve structurée par plusieurs dimensions sociologiques : a) leurs relations, formelles ou informelles, avec les agriculteurs ; b) leur participation à des dispositifs institutionnels à la croisée des champs politique et professionnel agricole ; c) leurs positions partisans dans un champ politique, liées à leurs rôles dans des institutions locales, allant de l'échelle communale à celle de l'agglomération, voire au-delà (Conseils Général et Régional) ; d) leurs trajectoires professionnelles et sociales, plus ou moins liées au champ professionnel agricole.

### ***Diversité des logiques d'action politique des élus***

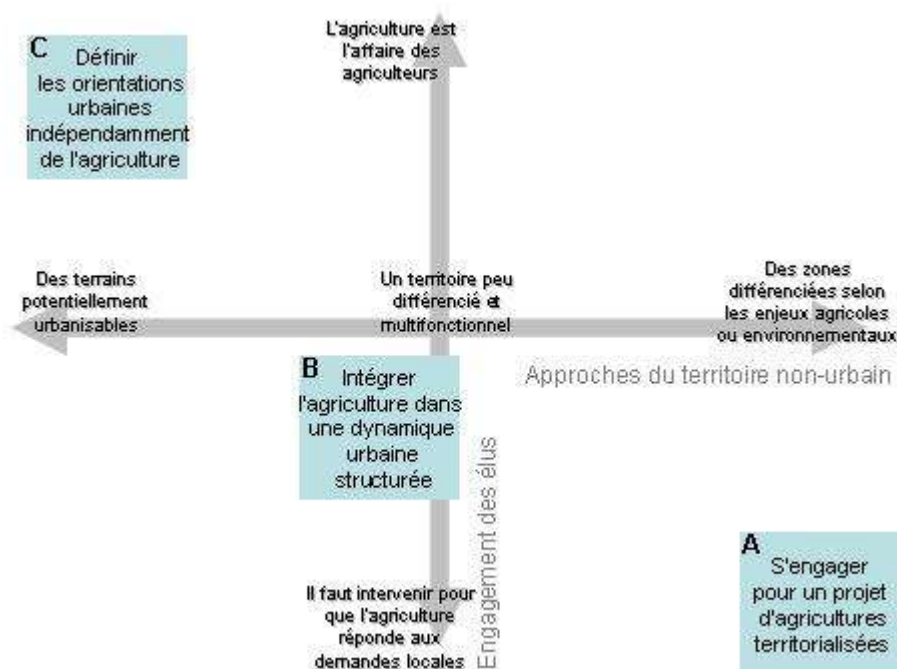
A partir de cette enquête, différentes logiques d'action politique des élus locaux périurbains se dégagent par rapport au monde de l'agriculture. Pour les caractériser, nous avons mis en relation trois dimensions d'analyse : les rôles que les élus attribuent à l'agriculture de leur

---

<sup>209</sup> Cette enquête a également été conduite auprès d'élus des agglomérations nantaise et mancelle dans le cadre du programme « Prospective agricole locale et dynamiques urbaines » (voir chapitre 3). Nous avons interviewé 20 élus de communes et/ou d'intercommunalités urbaines des Pays de la Loire (5 enquêtés de la communauté urbaine de Nantes, 8 de la communauté d'agglomération d'Angers et 7 du Pays du Mans), en choisissant des élus concernés par les questions agricoles du fait de leurs responsabilités intercommunales ou communales. De ce fait, les résultats qui suivent ne peuvent rendre compte de l'ensemble des points de vue des élus de ces institutions. Les enquêtes ont été menées sous forme d'entretiens entre novembre 2007 et février 2008, période correspondant à la fin de leurs mandats communaux ; il s'agissait également de la fin de la première mandature des intercommunalités. Les résultats de l'ensemble de cette étude ont été communiqués dans le cadre du colloque de l'ARF (Thureau et al. à paraître). Je ne reprendrai ici que les résultats relatifs aux élus angevins.

territoire, leurs manières de concevoir la gestion des espaces agricoles et leur degré d'engagement à l'égard de ce secteur. En plaçant empiriquement les élus interviewés dans cet espace, nous pouvons mettre en évidence trois types de logiques.

**Figure 22. Caractérisation des logiques d'action des élus de l'Agglomération à l'égard de l'agriculture (Thareau et al. à paraître)**



Une première logique (A : « S'engager pour un projet d'agricultures territorialisées ») correspond à une stratégie d'action raisonnée selon une *différenciation spatiale des rôles attribués à l'agriculture* et à partir de leurs intercommunalités. Une partie de l'agriculture, y compris les activités agro-alimentaires, est considérée par les élus comme relevant de « filières », comparables aux autres au plan économique et social, leur gestion relevant avant tout des acteurs professionnels. Une autre partie est appréhendée en termes d'insertion environnementale et paysagère d'activités agricoles « classiques » dans l'espace périurbain. Une troisième partie est conçue en termes de réponse à des demandes urbaines locales de produits et de services.

Une deuxième logique (B) peut être définie comme une stratégie d'*intégration de l'agriculture dans une dynamique urbaine déjà structurée*. Ces élus considèrent que la croissance urbaine génère des « problèmes environnementaux », comme la bonne gestion d'espaces inondables, que l'agriculture peut aider à résoudre. Elle peut par là même (et, au-delà, par des coupures vertes, des paysages agrémentant l'espace urbain) participer à la production d'un cadre de vie de qualité. Cette agriculture périurbaine est aussi incitée à offrir de produits de proximité pour les urbains.

Une troisième logique (C) peut être dégagée sur la base d'une posture plus distante à l'égard de l'agriculture : c'est une *stratégie de coexistence ou d'autonomie relative à l'égard de*

***l'agriculture pour définir les orientations urbaines.*** Les élus considèrent que quelle soit de type agro-industriel ou de proximité, l'agriculture peut s'insérer d'une façon plus ou moins délibérée dans une complémentarité avec les dynamiques urbaines locales, mais ce n'est pas leur responsabilité que de s'en charger. L'essentiel réside dans la maîtrise des processus urbains : l'agriculture est donc d'abord envisagée comme un secteur qui peut répondre à des nécessités urbaines, en tant que réserve spatiale bien sûr, mais aussi comme solution environnementale.

L'évolution des documents produits par les collectivités locales reflètent les tensions existant entre ces points de vue, sans que l'un d'entre eux ne s'impose. Les orientations publicisées apparaissent ainsi comme le résultat d'une négociation avec la profession agricole, certes, mais aussi au sein de l'institution intercommunale entre des points de vue contrastés.

### ***Une connaissance de l'agriculture par les élus liée à leurs pratiques et à la sociabilité locale***

Comment les élus construisent-ils leur vision de l'agriculture et de sa place dans les politiques locales ? Le premier angle d'analyse adopté concerne sur la nature des connaissances mobilisées par ces derniers. Quelques élus enquêtés ont un discours dont on ne sait pas toujours bien à quelles exploitations ou à quels territoires il se réfère, il n'est pas argumenté sur la base de références explicites. Mais le plus souvent, les élus réfèrent leur discours sur l'agriculture à des éléments de connaissance précis. Ces éléments peuvent être différenciés :

- Références statistiques, études : L' élu en charge de l'espace rural mobilise explicitement ce genre de connaissance, en se référant à des études réalisées à l'échelle de l'agglomération. D'autres enquêtés mobilisent des études faites à l'échelle de leur commune à l'occasion des plans locaux d'urbanisme ou de l'élaboration d'un projet communal. Les données mobilisées restent assez rudimentaires, relevant davantage de recensements simples des activités que d'analyses des dynamiques agricoles locales.

*« On a 500 exploitations agricoles très diversifiées sur l'agglomération. Sur Angers Loire métropole on concentre quasiment toute la diversité possible de l'agriculture du Maine et Loire, et même française. (...) la vente directe : on est faiblards, les gîtes : on en a moins de 10 sur ALM » (Elu intercommunal en charge de l'espace rural, entretien 2007)*

- Documents politiques ou discours d'autres élus : Pour un enquêté, le diagnostic du SCOT élaboré peu avant l'entretien sert de référence à son discours. Il arrive d'ailleurs en entretien muni du document auquel il se réfère pour étayer ses propos. Plus fréquemment, c'est le discours de l' élu de l'Agglomération en charge des questions agricoles et rurales qui est mobilisé comme une référence. Dans ces deux cas, l'institution Agglomération par ses responsables et par ses productions politiques crée un socle de référence qui fonde le discours de certains élus.

*« On est dans une zone d'agriculture forte. Ce que me dit [l' élu en charge de l'agriculture], c'est que chez lui il y a des reprises d'agriculture dynamique. Il y a une nouvelle génération d'agri managers. » (Elu intercommunal en charge de l'habitat, entretien 2008 )*



- Des cas particuliers des agriculteurs de la commune, dont les situations individuelles sont décrites et servent de support au développement d'arguments à portée parfois plus générale. Cette référence est fréquente.

*« On a 3 grosses exploitations dont le siège est sur la commune : GAEC Dupond, monsieur Poirot, et puis Dutellier. Donc ça c'est sur des exploitations agricoles classiques : céréales et un peu d'élevage. Et les vergers : ça doit représenter en surface, 25% de la surface agricole avec plusieurs exploitations avec Martin et Morel, eux font du verger et de l'horticulture puis ensuite le Gaec Chaus a un peu de cerisier et l'autre grosse exploitation c'est les anciens terrains de mon prédécesseur qui a vendu à Raimond Poirier. Il y a une autre exploitation que je vous ai pas citée c'est Ronflé, mais qui arrête à la fin de l'année 2008 qui est plus petite (...). » (Maire du Plessis-Grammoire)*

De manière générale, la pratique de l' élu est fortement mobilisée pour parler d'agriculture : les élus développent leur vision en s'appuyant sur des exemples de dossiers, d'occasions de décider qui mobilisent une réflexion avec ou sur l'agriculture. Ces occasions sont diverses, elles concernent la planification de l'occupation des sols et l'urbanisme<sup>210</sup>, l'intervention sur le marché foncier agricole<sup>211</sup>, la mise en œuvre de l'urbanisme<sup>212</sup>, l'aide au développement de pratiques agro-environnementales<sup>213</sup>, ou encore l'aide au développement économique et à l'animation du secteur agricole<sup>214</sup>.

La façon dont les élus appréhendent l'agriculture, principalement leur pratique et leur réseau social local, induit des visions hétérogènes de ce secteur. L'existence de quelques études relatives à l'agriculture, l'énoncé de positions par les responsables de l'Agglomération sur la place de l'agriculture dans la politique locale ou la rédaction de documents politiques d'orientation n'entraînent pas une homogénéisation des regards, en particulier à l'échelle des communes. La pratique d' élu ainsi que l'origine professionnelle de ces deniers participent à différencier encore un peu leurs visions de l'agriculture.

---

<sup>210</sup> Dans le cadre des PLU ou du SCOT, il s'agit de discuter des grands choix d'aménagement (établir les besoins d'espace à urbaniser, localiser les zones de développement futur : les polarités) ; discuter des besoins d'urbanisation et de la localisation des zones à urbaniser aux échelles du PLU ou de la commune ; planifier l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération, des PLU ou des communes ; travailler sur une réglementation spécifique des zones A et N dans le PLU à l'échelle de la commune ou du PLU

<sup>211</sup> Compenser un agriculteur touché par un projet urbain en lui donnant accès à des terres qui se libèrent ; « Mettre en réserve » des terres suite à des départs d'agriculteurs, pour pouvoir ensuite compenser des exploitants touchés par un projet urbain ; acheter les sièges d'exploitation, dans le cadre d'une préemption avec révision de prix. Cette possibilité a été utilisée comme moyen de pression sur un propriétaire mais n'a pas été mise en œuvre en tant que telle ; être informé des ventes de foncier agricole, pour éviter l'achat de terres agricoles par les gens du voyage.

<sup>212</sup> Il s'agit par exemple d'octroyer un permis de construire à un agriculteur sur la commune ; d'aménager la coupure verte sur Saint Sylvain d'Anjou.

<sup>213</sup> Participer au dispositif Natura 2000 ; aider financièrement à la mise aux normes des petites exploitations ; intervenir dans le cadre d'une charte entre collectivité, conseil général et Chambre d'Agriculture pour aider les agriculteurs à replanter des haies.

<sup>214</sup> Essai d'organisation de portes ouvertes sur des exploitations agricoles de la commune, d'un comice, réflexion sur un point de vente collectif ; soutien au développement du pôle végétal

## ***Un regard lié à la compétence professionnelle et au mandat électif***

Des variantes apparaissent ainsi entre élus, elles tiennent notamment à leurs trajectoires, leurs origines sociogéographiques, leurs compétences et leur échelle d'intervention.

Les élus réinvestissent leurs compétences et relations professionnelles dans leur choix de responsabilités au sein des collectivités, que ce soit l'Agglomération ou la municipalité. Ainsi, le président de la commission « développement économique et innovation » de l'Agglomération enseignait dans une école d'ingénieur en génie des systèmes industriels ; un ancien agriculteur est chargé des espaces verts dans sa commune, l'élus en charge de l'agriculture dirigeait la fédération des maisons familiales et rurales<sup>215</sup> du département etc.. Les trajectoires professionnelles et électives tendent donc à conforter une compétence sectorielle qui structure leur regard sur l'agriculture : les élus peuvent ainsi transférer dans le champ agricole des cadres d'analyse propres à leur secteur d'activité antérieur. Par exemple, l'élus en charge du développement économique évalue l'agriculture à travers les notions de taille des entreprises, de spécialisation, de chiffre d'affaires des activités, de performance des entreprises agroalimentaires ou la capacité des acteurs du champ agricole à se structurer en réseaux et en filières. Il formule des attentes en termes de capacité des exploitations à « produire de la valeur ajoutée » et à employer. Un autre élu, paysagiste au sein d'un organisme de conseil aux collectivités locales, envisage son action politique sur la base de diagnostics, de documents d'orientations et de démarches participatives telles que celles promues par cet organisme. Il aborde les questions agricoles à partir des notions de territoire et de paysage, et formule des attentes précises pour le maintien des paysages remarquables.

La diversité des visions portées par les élus peut donc être interprétée comme la résultante de la diversité des positions institutionnelles des élus et donc, de leurs pratiques d'une part et de leurs origines socioprofessionnelles d'autre part. Pour autant, l'Agglomération a produit des documents d'orientation politique qui intègrent l'agriculture et qui exposent donc le résultat d'une mise en discussion de ces points de vue.

## ***Un compromis politique construit dans le cadre d'une discussion portée par un nombre restreint d'élus, en prise avec des problèmes pratiques***

Malgré cette diversité de visions, des orientations sont actées dans le cadre de projets de territoire et à travers l'engagement de l'Agglomération dans des actions concrètes. Ces orientations, nous l'avons vu, constituent une sorte de compromis entre les trois logiques d'élus décrites précédemment. Ce compromis se construit bien sûr en fonction d'un certain nombre de contraintes (conformité avec les projets nationaux ou territoriaux englobant, continuité de certaines formes d'action publique, conformité avec les moyens d'action etc.), il résulte aussi de la mise en discussion des visions des élus engagés dans l'écriture du projet.

Or ce qui est notable c'est la concentration de la discussion au sein d'un groupe restreint de responsables. Quatre élus intercommunaux de la commission Aménagement et développement des territoires se rencontrent fréquemment pour envisager les suites à donner à

---

<sup>215</sup> Etablissements d'enseignement dont une partie importante des formations préparent à des métiers du secteur agricole.

des questions d'urbanisme spécifiques sur les communes et pour travailler à l'écriture du SCOT. Il s'agit du responsable de la commission, en charge jusqu'en 2008 de l'agriculture, de l' élu en charge des questions paysagères et du SCOT, de l' élu en charge des déplacements, et de celui responsable de l'habitat. Cette modalité de travail participe à la construction d'une vision partagée de la façon d'intégrer l'agriculture dans les décisions des collectivités, et inversement, nourrit la réflexion des élus en charge de l'écriture des documents d'orientation de questionnements pratiques locaux.

Au-delà des enjeux d'aménagement, l'Agglomération est engagée depuis les années 1990 dans plusieurs projets avec la profession agricole (animation du réseau Natura 2000 et le développement du pôle végétal pour citer les principaux). Ces projets, comme ceux relatifs à l'aménagement stricto-sensu, sont autant d'occasions de débattre avec d'autres élus intercommunaux, mais surtout avec des porte-parole de la profession. Le plus souvent ce sont quelques responsables de la Chambre d'Agriculture qui sont engagés dans ces travaux (élus et agents), mais il arrive aussi que certaines discussions mobilisent des responsables professionnels plus rarement associés au travail avec l'Agglomération. C'est le cas du président des vergers d'Anjou pour la discussion de la Charte foncière de l'Anjou par exemple.

\* \* \*

A travers cette enquête, je propose donc de distinguer deux processus de construction des visions d'élus. La plupart des élus envisagent l'agriculture en tant que maires. C'est à partir de leur action communale qu'ils appréhendent l'agriculture : ils sont engagés dans le traitement d'affaires locales avec les agriculteurs de leur commune (résoudre des conflits de voisinage, discuter à l'occasion de projets contestés : implantation d'une zone d'activité, de chemins de randonnée, acquisition par la collectivité de terres ou de sièges d'exploitation en vue de leur location à un agriculteur, réalisation d'une opération fermes ouvertes ou d'un comice agricole). Ils articulent parfois cette approche par la pratique, aux orientations et discours énoncés par les responsables intercommunaux qui constituent une norme pour l'action. Dans le même temps, un nombre restreint d'élus ayant des responsabilités intercommunales au sein de la commission aménagement et développement des territoires se trouve engagé dans le traitement d'affaires relatives à l'aménagement et à l'urbanisme et dans l'élaboration des documents d'orientation stratégique de l'Agglomération. Ils ont des occasions fréquentes de travail entre eux et avec des responsables professionnels. C'est à travers cette pratique politique que leurs visions se forment et qu'un équilibre entre points de vue se construit pour produire des orientations intercommunales. Ainsi, la discussion pratique relative à l'élaboration de solutions adaptées à telle ou telle situation locale contribue à forger les points de vue des responsables et à alimenter les débats pour la formulation d'orientations politiques à l'échelle intercommunale. C'est un des mécanismes qui permet d'expliquer la cohérence du dispositif de régulation de l'accès au foncier à l'œuvre localement.

Ce travail sur la construction des points de vue des élus me permet de souligner une différence notable dans les processus de négociation d'une lecture des questions foncières agricoles au regard de modèles historiques de corporatisme (en particulier le corporatisme économique des entrepreneurs puis la cogestion). Dans ces formes historiques, des groupes professionnels proposent une lecture des questions agricoles à des interlocuteurs qui ne sont

pas eux-mêmes directement en prise avec le traitement des questions pratiques sectorielles. Les leaders professionnels jouent un rôle majeur de traduction des enjeux sectoriels et de proposition d'une lecture (Muller 1984). La question traitée par les observateurs de l'époque est de savoir si cette lecture s'impose ou non dans le cadre de l'évolution des politiques publiques. La territorialisation de l'action publique implique que les concepteurs des orientations locales sont aussi ceux qui les mettent en œuvre. Les élus sont ici en capacité de construire un point de vue propre, fondé sur leur pratique. On n'assiste donc pas à l'imposition d'une lecture par un groupe professionnel, mais plutôt à une discussion entre deux points de vue qui chacun se fondent sur une connaissance pratique des questions foncières agricoles.

## 4. Des orientations structurant les mobilisations locales

Un autre mécanisme contribue à la convergence des orientations des actions : il s'agit du caractère normatif des documents d'orientation produits par les institutions intercommunales.

Dans le cas où l'action résulte de **la mobilisation de responsables locaux pour faire valoir un projet de gestion de la terre agricole défini localement**, le lien entre les scènes institutionnelles et l'action locale sont ténus. Ils se structurent autour de deux processus.

a) Le besoin d'un appui des autorités professionnelles ou locales pour la mise en œuvre de l'action induit un tri par ces dernières des actions accompagnées ou non. L'abandon de certaines pistes d'action peut être lié à l'absence d'engagement de la Chambre d'Agriculture ou de la SAFER. C'est le cas de l'échec de la demande de ZAP en 2004 sur Sainte-Gemmes et de l'abandon du projet de réserve foncière portée par les horticulteurs la même année. Alors que dans le même temps, la convergence des projets du maire, des horticulteurs de la commune et de la Chambre d'Agriculture concernant la restriction des règles d'urbanisation sur la zone concourrait à son adoption. Aucune des actions collectives de gestion de l'accès à la terre que j'ai pu observer n'a été menée sans la sollicitation d'une autorité locale ou professionnelle. Il s'agissait de la SAFER ou de l'Agglomération, sollicitées eu égard à leurs compétences (juridiques) en matière d'intervention foncière ou d'urbanisme. Il s'agissait aussi souvent de la Chambre d'agriculture ou des maires des communes, dont la capacité d'influence sur les choix professionnels ou urbains pouvait être déterminante. Ce faisant, même quand la mobilisation d'acteurs locaux est le principal déterminant de l'action, le rôle des autorités professionnelles et locales est majeur dans la mise en œuvre de l'action, et de ce fait, elles gardent un pouvoir de sélection et donc d'orientation des projets d'action.

b) Certaines mobilisations locales constituent des formes d'opposition aux projets intercommunaux. C'est le cas par exemple de l'opposition locale à la mise en œuvre de la rocade Sud ou de l'opposition au projet initial de localisation de l'extension de la zone Océane. Les opposants locaux s'appuient sur l'existence de documents d'orientation intercommunaux ou communaux pour structurer leur argumentaire. C'est ce que Stéphane Dion qualifiait déjà en 1984 de participationnisme correctif (Dion 1984). Il s'agit de veiller à la cohérence de l'action avec le projet politique co-construit et énoncé publiquement. Ici, cette posture est manifeste dans le débat relatif à la zone Océane :

*« Ils supprimeraient carrément une exploitation de jeunes agriculteurs, moi c'est pareil je venais juste de m'installer et je créais une activité de ferme auberge donc c'est vrai que ça dans la politique du PLU c'était mis en avant ce qu'ils pouvaient préserver tout ce qui était tourisme rural un peu quoi. » (Agriculteur du Plessis-Grammoire, 2007)*

*« Elle (le maire de Villevêque) voyait quand même l'intérêt d'un site comme celui-là en terme d'accueil d'activité sur la commune... C'était pas du tout évident pour elle, elle était un peu entre l'enclume et le marteau, très clairement. Mais elle avait pas le choix, en plus, elle avait des agriculteurs dans son conseil municipal, et puis quand même globalement son projet politique c'est restons une commune rurale au cœur de l'agglomération. Donc si tu veux, venir mettre une zone d'activité économique ici, les agriculteurs lui ont rappelé que c'était quand même en contradiction avec le projet de la commune de Villevêque. » (Responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture, 2010)*

C'est également eu égard à la conformité du projet de rocade Sud avec les documents d'aménagement et de zonage écologiques préexistants que les associations locales ont mené leur opposition. Par la suite, cette posture amène les responsables locaux à formuler des propositions d'action également conformes aux orientations politiques énoncées et défendues. On observe ainsi un processus d'engagement croissant des responsables locaux dans une action relevant de la mise en œuvre du projet intercommunal. Il s'agit par exemple, au delà de la protection du caractère agricole de la zone Nord de Sainte-Gemmes, d'engager une réflexion sur la limitation du mitage de l'espace par des habitations :

*« Moi j'avais organisé une réunion avec l'ensemble des entrepreneurs de ce site en leur disant « si on veut défendre vraiment un zone horticole ici, il ne faut pas continuer à faire du mitage de territoire ». Moi j'étais convaincu par cela, je le suis toujours. On était convaincu qu'il ne fallait plus de logement d'exploitant. On avait réuni tout le monde avec la présence du maire pour qu'on ait vraiment un débat, une discussion. A l'issue de cette rencontre, je ne dis pas l'unanimité, mais la majorité avait admis qu'on ne ferait plus de logement d'exploitant. » (Responsable urbanisme Chambre d'Agriculture, 2010)*

D'autres actions renvoient à **la proposition de la mise en œuvre d'un instrument nouveau par une organisation professionnelle agricole**. Cette forme d'action est fortement liée au travail d'élaboration de documents d'orientation de l'action publique à l'échelle institutionnelle dans la mesure où elle constitue un essai de mise en œuvre de ces orientations. Ainsi, la mise en place des réserves foncières entre dans ce cadre, c'est également le cas de la mise en œuvre des ZAP à la fin de la période observée : le principe de préservation à long terme de la vocation agricole de certains espaces étant adopté, la Chambre d'Agriculture propose en 2008 que le territoire horticole de Sainte Gemmes sur Loire soit « zappé ».

Les énoncés d'orientations politiques opèrent ainsi comme des filtres et des cadres pour l'action locale. Pour autant, ils restent pour partie indéterminés ou contradictoires. Par exemple, si la Charte foncière de l'Anjou pose le principe de préservation de l'espace horticole Gemmois, elle n'indique pas de mode d'action à mettre en œuvre. Par exemple encore, le projet de document d'orientation générale du SCOT pose tout à la fois le principe de préservation des espaces agricoles et celui de développement de l'offre foncière pour le développement économique. Cette indétermination des documents d'orientation locaux crée

une marge de manœuvre et de négociation pour les acteurs locaux. Pour autant, dans le processus qui émerge alors de production locale d'actions collectives de régulation de l'accès à la terre, les orientations énoncées par les collectivités locales, et dans une moindre mesure, celles édictées par la profession agricoles acquièrent un caractère normatif.

## Conclusion

La transformation des modes de régulation du partage de la terre agricole est l'objet d'un travail local effectif : évolution de l'appréhension de l'agriculture et de ses espaces dans les documents d'orientation des collectivités locales, invention d'instruments d'action nouveaux pour la transmission de la terre entre agriculteurs, modification des projets locaux d'aménagement... Ces différents engagements dans le traitement de la question foncière se caractérisent par une cohérence qui se cristallise autour d'une représentation des questions foncières qui tend à s'imposer comme un paradigme local.

Ce paradigme semble sur certains objets stabilisé. L'enjeu de réguler le marché foncier fait consensus. Le fait de favoriser les agriculteurs professionnels par rapport aux agriculteurs non professionnels pour l'accès la terre agricole est aussi largement partagé. Enfin, il semble aujourd'hui établi que les projets urbains doivent prendre en compte l'enjeu de maintenir l'agriculture angevine. Une véritable convergence émerge entre responsables locaux, élus et professionnels. Mais cette convergence n'est pas donnée a priori. Elle s'établit dans un contexte où les points de vue des élus comme des responsables professionnels sont contrastés, dans un contexte où les logiques foncières des exploitants laissent paraître une très forte diversité d'appréhension des questions foncières agricoles. L'émergence de cette vision qui s'impose aujourd'hui dans l'espace politique local est liée à la proximité idéologique des deux principaux responsables locaux en charge des questions foncières agricoles à partir de 2006 : l'élu de l'Agglomération en charge de l'agriculture et le porte-parole de la commission agricole du Pays Loire-Angers.

Sur d'autres objets, les points de vue des responsables locaux restent sensiblement différents. Cela concerne par exemple la prise en compte de l'agriculture par les projets urbains : alors que la profession revendique de penser le développement de la ville à partir d'objectifs de préservation de l'espace agricole, le projet intercommunal reste formulé pour le développement économique, à partir des besoins d'espace des entreprises à accueillir. Cela concerne également des objets pour lesquels le débat n'a pas encore eu lieu. Il s'agit par exemple de l'enjeu de spécifier les règles d'attribution de la terre sur les espaces périurbains. Des modalités d'action nouvelles se dessinent à travers l'accroissement de l'intervention foncière des collectivités, sans que les finalités de cette intervention soient partagées. Certains élus projettent de pouvoir ainsi intervenir dans l'orientation des agricultures périurbaines, alors que pour les agriculteurs et leurs représentants, cela reste la prérogative des organisations professionnelles pour ce qui relève de l'évolution des structures, et le choix des agriculteurs en tant qu'entrepreneurs individuels pour ce qui concerne les activités. Moins que par des conflits, cela se traduit par des débats non ouverts, des résistances manifestes.

Même si des divergences de visions se maintiennent entre responsables locaux, on assiste autour d'Angers à un accord sur un socle de valeurs qui permet d'élaborer des choix de

régulation de l'accès au foncier partagés. Ce résultat est sensiblement différent de celui observé autour d'autres métropoles, Nathalie Bertrand (Bertrand 2010; Bertrand et al. 2005b) montre par exemple que dans la région grenobloise les visions portées par les élus et les responsables professionnels sont fortement divergentes et achoppent à construire un projet partagé. La défense d'intérêts sectoriels apparaît alors comme un frein pour la construction d'un accord local (les auteurs parlent en ce sens de corporatisme). Ce que mes travaux montrent ici de spécifique, c'est d'une part que la mise en discussion des points de vue des élus et des responsables professionnels a permis l'identification d'un socle partagé de valeurs à partir duquel le travail de production d'orientations, de procédures de travail et d'instruments se fonde. Une proximité fondatrice des visions est mise à jour. D'autre part, l'enjeu de s'accorder sur le traitement de la question foncière agricole, non seulement sous l'angle de l'aménagement du territoire, mais aussi sous celui du partage de la terre entre agriculteurs, reste d'actualité, et constitue même un moyen d'engager une réflexion élargie à d'autres champs.

L'élaboration de ce paradigme foncier a un rôle important de « mise en cohérence » des modes de régulation de l'accès à la terre. De fait, le processus local apparaît de prime abord comme une mosaïque d'actions, aux échelles intercommunale ou communale, portées par des institutions ou relevant de mobilisations non instituées, intégrant des instruments du champ de l'aménagement du territoire ou bien de celui du contrôle des structures. Pourtant au final, les choix d'action ou d'orientations sont cohérents. C'est pour cela que je propose de parler de la construction **d'un** dispositif de régulation de l'accès au foncier agricole, émergent, non stabilisé dans ses modes opératoires. Cette cohérence relève du processus de **publicisation de l'action publique locale**. La participation élargie de responsables locaux à l'élaboration des documents d'orientation professionnels et des collectivités, mais surtout l'énoncé public d'orientations pour l'action constituent tout à la fois un appui pour l'action locale et un cadre contraignant. Cette cohérence relève également du **recours majeurs à des instruments d'action** dont la mise en œuvre appartient aux autorités locales que sont l'Agglomération d'une part et le syndicalisme d'autre part à travers la SAFER. Ce faisant, les autorités professionnelles et locales renforcent leur capacité à sélectionner les projets locaux. Ainsi, le travail institutionnel d'explicitation et de publicisation d'orientations partagées permet de mettre en cohérence l'ensemble des actions relatives à la gestion du foncier agricole, ce qui apparaît d'autant plus nécessaire que les façons d'appréhender les questions foncières et d'agir des acteurs locaux sont hétérogènes dès que l'on sort du cercle restreint des responsables intercommunaux en charge du traitement des enjeux fonciers agricoles périurbains.

Ces observations ne sont pas spécifiques de l'objet de recherche. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès en rendent compte à travers la description de système d'ordre locaux d'action : « *l'action publique n'est ni un ensemble d'ordres, ni un chaos local où les acteurs n'en font qu'à leur guise selon leurs intérêts et leurs particularismes. Ce que l'analyse de mise en œuvre montre ce sont les formes et les impacts des ordres locaux, elle caractérise ainsi les changements que l'action publique se propose d'introduire* » (Lascoumes et al. 2007). Les programmes restent porteurs d'ambigüités, c'est sur cette base que les acteurs construisent leur mobilisation. Tout l'enjeu, selon ces auteurs, est bien de comprendre ce qui peut rendre cohérent cet ensemble d'activités hétérogènes. Ils proposent de structurer la réflexion autour

de deux processus contemporains qui corroborent les observations angevines : le développement de ce qu'ils appellent la « *cage de verre* » : le développement de politiques participatives et publicisées contribue à cette mise en cohérence ; et de la « *cage de fer* » : le renforcement du rôle de régulation et de contrôle de l'Etat y contribue également.

Localement, retenons que le processus de discussion produit un accord sur quelques valeurs fondatrices de l'action foncière locale. Ce paradigme émergent n'est ni l'imposition d'une lecture par un groupe social donné, ni une simple traduction d'un paradigme national. Il émerge d'une mise en discussion de points de vue construits à partir d'expériences pratiques différentes des questions foncières. Ce processus produit un métissage qui se prolongera probablement autour de certains objets encore peu débattus. Mais cette discussion est essentiellement portée par un cercle restreint de responsables locaux, dans un contexte où les visions et les pratiques des différents types d'acteurs concernés par la gouvernance foncière sont extrêmement diversifiées. Un des enjeux majeurs localement consiste donc à faire valoir ces orientations, notamment auprès des autres élus intercommunaux et communaux et auprès des agriculteurs.





## Chapitre 10. Vers la structuration d'une voix agricole unique

L'émergence d'un paradigme foncier, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale, ne signifie pas que les visions des questions foncières et de la gestion souhaitable du foncier soient homogènes. On observe à l'échelle nationale des clivages entre principales organisations syndicales sur la question du partage de la terre entre agriculteurs et sur celle du fonctionnement du contrôle des structures. Localement, la diversité professionnelle est peu structurée par des oppositions syndicales. Le syndicat majoritaire (FDSEA) étant considéré comme modéré domine nettement dans le paysage professionnel. Pour autant la profession est loin d'être homogène, elle est au contraire particulièrement diverse, se présentant comme une mosaïque de groupes professionnels sectoriels cloisonnés, coexistant sur le territoire angevin. Au-delà de la diversité pensée à partir du monde professionnel, il apparaît que d'autres acteurs convoitent les terres agricoles : il s'agit bien sûr de la ville, mais aussi, d'habitants, cherchant à occuper et à exploiter des terres agricoles pour leur loisir ou pour aménager les alentours de leur résidence. Ainsi une autre forme d'agriculture se dessine, à côté de l'agriculture professionnelle : une agriculture de loisir, systématiquement exclue de la vision du monde agricole par les responsables et les professionnels locaux.

Or l'Etat adresse aux autorités locales des injonctions à prendre en compte la diversité de l'agriculture. Aux élus locaux l'obligation de mettre en place une concertation dans le cadre de l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire ; aux responsables professionnels l'obligation d'ouvrir les instances du contrôle des structures aux élus et de prendre en compte une plus grande diversité des structures et des productions agricoles dans leurs arbitrages relatifs au foncier. Comment cet exercice imposé d'ouverture des dispositifs de régulation de l'accès à la terre est-il mené sur le terrain ?

La structure de la représentation professionnelle auprès du pouvoir local est une dimension centrale de l'analyse face à l'enjeu de qualifier un corporatisme local en émergence. Je reprendrai ici les axes d'analyse proposés par Schmitter en caractérisant en particulier le nombre de catégories représentant le monde agricole - nous verrons qu'il tend à décroître -, et l'emprise des autorités locales sur l'organisation de la représentation professionnelle - nous verrons que l'emprise des élus intercommunaux sur la structuration de la parole agricole est déterminante (Schmitter 1974). Ces dimensions de l'analyse seront traitées dans la première partie de ce chapitre : je montrerai en particulier que la Chambre d'agriculture tend à s'imposer comme interlocuteur unique de l'Agglomération, en incorporant une fonction de représentation et de production d'une parole professionnelle malgré la diversité des mondes professionnels locaux, on assiste alors à une réduction du nombre d'interlocuteurs de l'intercommunalité.

Mais considérer que puisque l'Agglomération a un interlocuteur unique, ce dernier représente mal la diversité des groupes professionnels est simplificateur. L'emprise de la Chambre d'agriculture est justifiée par la délégation qui lui est faite de la mission de représenter cette

diversité professionnelle. De ce fait, il devient nécessaire de s'interroger sur la construction de la parole professionnelle dans le cadre du dispositif institué au sein de la profession. C'est l'objet des deux parties suivantes de ce chapitre. La deuxième partie montre que les invitations à participer au dispositif sont sélectives, même si elles tendent à prendre en compte une certaine diversité professionnelle. Enfin la troisième partie développe l'idée selon laquelle la qualité de la représentation des différents groupes professionnels est très hétérogène du fait de la diversité des sociabilités locales.

Enfin l'analyse sera complétée par une quatrième dimension : il s'agit de s'interroger sur les effets des participations différenciées des groupes sociaux sur les choix opérés. Comment le dispositif social de représentation impacte-t-il l'évolution de l'accès à la terre des groupes sociaux locaux ?

Le parti-pris de ce chapitre est de traiter la question de la représentation de manière partielle : en se centrant sur la représentation des groupes professionnels auprès des autorités que sont les collectivités locales. Mais la question pourrait être renversée : comment la diversité des élus, au regard de leurs visions et de leurs positions, est prise en compte dans le processus d'ouverture des lieux de discussion et de production d'orientations politiques de la profession ? Je proposerai quelques éléments d'analyse dans une cinquième partie.

## **1. Organiser les participations au dispositif, l'évolution des rôles des organisations professionnelles agricoles**

Je propose ici de discuter les modalités d'invitation aux différents types d'action collective identifiés dans le chapitre précédent : se mobiliser localement pour faire valoir un projet défini à l'échelle de la commune, proposer de mettre en œuvre un instrument nouveau de gestion de la transmission de la terre agricole et s'engager au sein de scènes institutionnelles de production de documents d'orientation locaux. Deux angles d'analyse seront envisagés : en quoi les participations à ces différentes formes d'action reflètent-elles la diversité des types d'agriculture localement ? Quel est le rôle des collectivités locales dans la structuration de la participation professionnelle ?

### ***Faire valoir un projet défini localement, sectorisation et ouverture du débat local au sein du monde agricole.***

Le premier type d'action collective concerne la négociation des choix opérationnels à l'échelle communale. Elle s'inscrit dans des processus de discussion alternant entre lieux de négociation fermés entre leaders professionnels et élus, et scènes de discussion élargies avec les agriculteurs concernés. Ce processus peut être décomposé en trois temps :

#### **Emergence de l'action : l'initiative d'entrepreneurs de cause**

La mobilisation est issue de la définition d'un enjeu ou d'un problème par un acteur local. Il peut alors avoir une position sociale particulière au sein des institutions locales ou professionnelles (maire, leader syndical) ou pas (c'est un habitant qui initie la mobilisation contre la rocade Sud). Son action relève parfois de l'opposition à un projet qui le concerne (opposition au projet de rocade Sud, à celui de localisation de l'extension de la zone Océane).

Dans ce cas, la diffusion de l'information relative au projet est une condition de l'émergence de l'action. A travers le dispositif de consultation des agriculteurs qu'elle a mis en place à partir de 2003, la Chambre d'Agriculture joue un rôle important dans l'information des agriculteurs et donc dans l'émergence de l'action collective. L'engagement de l'acteur initiateur de l'action peut également s'inscrire dans un processus d'engagement ancien pour la préservation de son activité, de son territoire ou de son secteur d'activité (proposition par quelques responsables horticolas de mettre en place des réserves foncières professionnelles, proposition par le maire de restreindre le règlement d'urbanisme, puis par un jeune agriculteur de l'assouplir). Ces initiateurs de l'action commencent toujours par mobiliser un collectif...

### **Constitution d'un collectif et construction d'argumentaires**

Les modes et l'ampleur de la mobilisation peuvent être très différents entre les affaires. Dans tous les cas il s'agit de mettre en débat localement la proposition d'action de l'initiateur : il invite alors un collectif. Il s'agit de soumettre la proposition aux agriculteurs ou à des tiers concernés pour les convaincre de l'opportunité d'agir. Les formes de ces premières mobilisations sont hétérogènes. Elles peuvent concerner un groupe de pairs : les agriculteurs dits « concernés » sont invités à discuter du projet de localisation de l'extension de la zone Océane, ou bien mobiliser un collectif hétérogène : c'est le cas de la première réunion au Café du Camp de César pour discuter de l'opportunité de s'opposer au projet de rocade Sud. Une constante mérite d'être soulignée, la construction des arguments relatifs à l'impact du projet sur l'agriculture s'élaborent dans un entre-soi professionnel (syndicat local / triangle vert). Même dans un collectif hétérogène, on observe des moments de structuration sectorielle. Ces premières rencontres poursuivent un double enjeu :

- stratégique : il s'agit pour les initiateurs d'associer d'autres acteurs à leur cause et acquérir ainsi le statut de porte-parole d'un groupe, c'est à dire gagner en légitimité dans la négociation qui va suivre. Les leaders professionnels, quand ils s'engagent ensuite dans la négociation avec les autorités s'expriment parfois en tant que responsables du syndicat agricole local. Pourtant, la dynamique syndicale locale a peu à voir avec l'émergence et le mode de mobilisation pour l'action. Il s'agit là aussi d'augmenter la légitimité du groupe.
- pratique : il s'agit d'imaginer quoi faire. Dans le cas de projets qui naissent d'une opposition, c'est lors de ces premières réunions que des pistes d'action pour s'opposer ou pour proposer des solutions alternatives sont élaborées. Parfois aussi, ces réunions sont l'occasion d'affiner des pistes de solution imaginées par l'initiateur.

### **De la construction d'une position locale à la négociation avec les autorités**

Pour faire valoir leur proposition ou leur opposition, les acteurs locaux mobilisent deux voies d'expression : le ou les maires, quand ils acceptent de prendre position dans le sens du collectif, sont des relais des positions locales au sein de l'intercommunalité (c'est le cas des maires de Villevêque et de Sainte Gemmes) ; la négociation directe entre des porte-paroles du collectif et les élus ou agents de l'autorité compétente (Agglomération ou SAFER). Les termes du débat portent entre autres sur l'adhésion des agriculteurs concernés à la proposition, elle apparaît comme un levier nécessaire pour obtenir l'accord des autorités locales. Dans les affaires de ce type, les organisations professionnelles (Chambre d'agriculture ou Bureau

horticole régional) ne s'engagent pas aux côtés des agriculteurs et ont peu de relations avec les leaders locaux. De fait, cette institution fait valoir son avis auprès des agents de l'Agglomération dans le cadre de relations de travail habituelles. Cet avis n'est pas justifié par la défense des intérêts des agriculteurs locaux mais par une évaluation de l'impact à long terme sur l'agriculture.

J'introduisais plus haut la notion d'entrepreneur de cause pour qualifier les initiateurs de ces actions collectives. J'emprunte ici cette notion à différents auteurs de sociologie politique qui montrent que les problèmes politiques sont mis à l'agenda grâce à l'engagement d'acteurs, d'élites sociales ou de groupes organisés qui mettent en place une action collective. Ces acteurs peuvent être élus au sein des institutions politiques, mais cela n'est souvent pas le cas. Ces groupes se caractérisent par une forte capacité à mobiliser, par le partage d'intérêts spécifiques et de valeurs, par leur capacité à redéfinir l'intérêt collectif et à inventer des moyens d'action, par une action de construction d'une connaissance spécifique d'un problème et de publicisation tant de leurs analyses que de leurs revendications (Cobb et al. 1972; Fligstein 1996; Lascoumes et al. 2007). Cet emprunt me permet de souligner un résultat notable. Les discussions locales sont portées par des acteurs qui ne sont pas a priori légitimes aux yeux des autorités locales ou des institutions professionnelles (riverains, responsables syndicaux locaux, responsables d'organisations économiques, maires). Ce sont eux (et non pas les institutions comme précédemment) qui organisent et mettent en œuvre le débat autour de la proposition d'action qu'ils portent. Ils mènent ce débat selon deux modalités : i) une ouverture (sélective) aux agriculteurs concernés localement. Ainsi ils se construisent comme porte-parole des agriculteurs et construisent leur légitimité sur cette base. La discussion porte alors moins sur la définition de l'orientation ou sur l'imagination de pistes de solution, mais sur la justification de l'opportunité d'agir. ii) une négociation avec les acteurs compétents (au sens juridique). A partir de 2006, sur les deux terrains explorés, les entrepreneurs de cause sont associés à la commission agricole du Pays Loire-Angers par la Chambre d'Agriculture. Cette légitimation professionnelle, interroge sur le maintien de formes de mobilisation agricole locale : l'enjeu stratégique de mobiliser les acteurs locaux concernés pour gagner en légitimité diminue. De fait, les modalités d'action des agriculteurs se transforment : ils associent moins leurs pairs à l'échelle communale à la discussion de leur projets. Ainsi, ce type d'action collective piloté par des acteurs non-institutionnels s'observe surtout jusqu'en 2005. Ensuite, deux autres types d'action prennent le relais...

### ***Quand les organisations professionnelles proposent, animer la consultation locale***

Le deuxième type d'action collective que j'ai identifié concerne la proposition d'une action par un responsable d'une organisation professionnelle agricole. Il s'agit par exemple de la proposition faite en 2007 par le directeur de la SAFER de profiter de la libération de 20 ha pour mettre en œuvre une réserve foncière agricole, ou de la proposition par la Chambre d'agriculture de débattre de la mise en place d'une ZAP en 2009 sur la commune de Sainte-Gemmes sur Loire. Elle est issue de la volonté de mettre en œuvre une orientation ou un instrument négocié avec l'Agglomération et de l'existence d'une opportunité locale de mise en œuvre.

Dans les deux cas, la proposition d'action est débattue localement avec les agriculteurs, mais les modalités de cette consultation sont très différentes selon les cas. Dans le cas du projet de ZAP, le responsable urbanisme de la Chambre d'agriculture s'appuie sur un responsable professionnel communal pour mobiliser les agriculteurs lors d'une réunion. Il s'agit alors à la fois de convaincre les agriculteurs de l'opportunité de la ZAP et d'évaluer la faisabilité du projet. Cette démarche se caractérise par une relative ouverture de l'invitation : tous les agriculteurs professionnels exploitants sur la future ZAP sont invités ; et par son caractère formel et public : la réunion est animée par le responsable de la commission agricole du Pays, appuyé par deux agents de la Chambre d'agriculture ainsi que par le président des vergers d'Anjou, horticulteur gemmois qui est récemment devenu adjoint au maire. Pour le projet de mise en œuvre d'une réserve foncière, le processus est différent. Le directeur de la SAFER s'accorde avec l' élu de l'Agglomération en charge de l'espace rural pour engager la procédure : l'Agglomération se porte candidate pour l'acquisition de terres, puis l'action apparaît alors localement comme une demande de l'intercommunalité. Dans la mesure où le cadre procédural des SAFER permet aux agriculteurs locaux d'exprimer un « avis local », un débat a lieu sur l'opportunité de laisser l'Agglomération acquérir. Cette consultation, bien qu'institutionnalisée, est moins formelle et plus fermée que pour la ZAP. Elle prend la forme d'une discussion entre le responsable syndical cantonal et le responsable syndical chargé des relations avec l'Agglomération, puis d'une discussion au sein du bureau syndical cantonal.

### ***Le rôle croissant de la Chambre d'agriculture dans l'animation des scènes locales institutionnelles***

Le troisième type d'action collective identifié renvoie à l'engagement de responsables dans des scènes locales institutionnelles pour la discussion de politiques d'orientation professionnelles ou locales. La participation de porte-paroles de l'agriculture à la définition des orientations politiques intercommunales a évolué au cours des années 2000.

De 2000 à 2006, la discussion se structure essentiellement autour d'une scène qu'est le conseil de développement de l'Agglomération. Cinq représentants professionnels y siègent. Outre cette scène, le dialogue s'instaure également dans le cadre de relations de travail interpersonnelles entre élus et responsables de services des deux types d'institutions. Quatre personnes sont ainsi impliquées de manière importante dans le traitement des dossiers qui concernent l'agriculture et l'Agglomération. Au sein de la profession agricole, un groupe de travail foncier-aménagement se met en place qui regroupe autour des membres du conseil de développement quelques responsables FDSEA et Chambre d'Agriculture. Mais ce groupe se réunit rarement. Par ailleurs, l'Agglomération sollicite à cette époque de manière assez importante des savoirs professionnels à travers des demandes de prestations d'études (diagnostic, observatoire, expertise ponctuelle). La production de ces savoirs est pilotée par les agents des organisations professionnelles (chambre, SAFER) et plus ponctuellement le fait de scientifiques angevins (Université, ESA<sup>216</sup>). L'animation du dispositif de discussion est ici le fait de l'Agglomération. Elle pilote le rythme et les objets du travail. Elle définit les

---

<sup>216</sup> Atlas foncier de JB. Humeau, sollicitation de F. Sarrazin (ESA) relative aux conditions de développement du végétal spécialisé.

catégories de représentants invités à participer à la discussion. C'est alors à partir de la diversité syndicale que ces catégories sont pensées. Quatre sièges sont occupés par des organisations représentant la mouvance syndicale majoritaire localement (FDSEA, JA, Chambre d'Agriculture). Mais le président de l'Agglomération, il a en particulier choisi de réserver un siège à un syndicat très minoritaire : la Confédération Paysanne (trois adhérents sur le territoire de l'Agglomération). Par la suite le rôle de l'Agglomération devient plus fort encore dans la mesure où elle interfère avec le choix des représentants agricoles eux-mêmes : le vice président en charge de l'espace rural et de l'agriculture a demandé à ne plus travailler avec l'élue de la Chambre d'agriculture qui était en charge des relations avec l'Agglomération. De ce fait, entre 2004 et 2006, le responsable du service urbanisme de la Chambre d'agriculture participait seul aux réunions avec l'Agglomération.

A partir de 2006, la Chambre d'agriculture acquiert un rôle plus important dans le dispositif. Cela passe d'abord par la création d'une commission agricole du Pays Loire - Angers et par la désignation d'un responsable syndical à sa tête, qui devient alors l'interlocuteur de l'Agglomération pour la Chambre d'Agriculture. Cette commission organise un lien entre le porte-parole professionnel engagé dans les débats avec les élus intercommunaux et les acteurs locaux<sup>217</sup>. Cette commission est mobilisée dans le cadre de l'élaboration du SCOT. Son travail prend tout son sens dans un contexte où l'Agglomération sollicite moins qu'auparavant la profession agricole pour produire des connaissances sur l'agriculture, mais demande à la profession de produire un projet, de proposer de pistes d'action. De ce fait, la production de savoirs pratiques change de nature : ils se fondent sur l'expertise sectorielle et locale des participants à la commission. Au cours de cette période, deux documents cadre sont aussi produits : la Chambre d'agriculture est chargée d'animer l'élaboration de la Charte agriculture et urbanisme ; l'Agglomération est elle, chargée d'animer l'écriture de la Charte foncière de l'Anjou. Ainsi, à partir de 2006, la fonction d'animation des scènes de discussion institutionnelles est plus partagée entre la Chambre d'Agriculture et l'Agglomération. L'Agglomération garde un rôle prépondérant dans la dynamique de production (proposition de contenus et d'échéances). En revanche, elle délègue à la Chambre d'Agriculture l'enjeu d'organiser le débat professionnel. Cela se traduit par l'autonomie dont a joui la Chambre d'Agriculture dans le choix des membres de la commission agricole du Pays Loire-Angers qu'elle a alors mis en place.

### ***A contre-courant des évolutions politiques dominantes, le maintien d'un questionnement sur le rôle des élus municipaux comme porte-paroles d'intérêts sectoriels***

Même si un débat existe sur les rapports entre collectivités locales et Etat (Epstein 2005; Lascoumes et al. 2007), on observe que ce qui caractérise l'évolution contemporaine des modes d'élaboration des politiques publiques est la capacité croissante des intercommunalités à produire des règles locales et la mise en œuvre de scènes de discussion ouvertes à des acteurs non élus pour contribuer à cette production de règles (Duran et al. 1996; Lascoumes et

---

<sup>217</sup> Presque tous des agriculteurs, hormis un salarié d'une entreprise de pépinières (directeur de la production) et un représentant des propriétaires.

al. 2007). Ce processus tend donc à réduire les marges de manœuvre des élus municipaux. De fait l'évolution des processus de décision politique à l'échelle de l'agglomération angevine s'inscrit dans ce processus dominant. L'Agglomération acquiert des compétences élargies tant en matière d'aménagement que de développement économique, de préservation de l'environnement et d'urbanisme ; elle anime un dispositif de consultation, en particulier de consultation de la profession agricole à travers la mise en œuvre du conseil de développement et à travers le développement de relations de travail avec la Chambre d'Agriculture. Cette structuration émerge alors que l'institution intercommunale n'est pas structurée de manière à représenter des groupes d'intérêt, en particulier le secteur professionnel agricole : il n'y a pas de commission agriculture, seul un vice-président est agriculteur, il n'a pas de responsabilité particulière au sein de l'Agglomération<sup>218</sup>. Même si les communes comptent un certain nombre d'élus agriculteurs<sup>219</sup>, ça n'est pas à travers eux que se structure d'abord la représentation des intérêts professionnels.

Ce qui me semble intéressant à souligner ici, c'est que l'analyse d'affaires locales met en évidence une inflexion de ce processus dominant. Les dernières élections municipales ont vu émerger une catégorie nouvelle d'élus municipaux-agriculteurs, qui entendent porter un projet pour l'agriculture sur leur territoire à partir de leur position d' élu. Ce qui change, ça n'est probablement pas la proportion d'élus agriculteurs, mais la façon dont ils envisagent leur fonction par rapport à leur secteur d'activité. Au début des années 2000, la participation d'agriculteurs aux instances municipales est marquée par une mise à distance par les agriculteurs-élus de leur qualité de professionnels dans leur action municipale. Ils mobilisent souvent une expertise rurale mais ne se positionnent pas la plupart du temps comme représentants d'un groupe professionnel local ou comme porteurs de projets pour l'agriculture (Thareau 2004; Thareau 2007). En 2008, j'ai observé localement, l'élection de responsables professionnels que j'ai qualifiés précédemment d'entrepreneurs de cause. Leurs premières années de mandat montrent que leur engagement électif local s'articule avec leur volonté de porter un projet pour l'agriculture sur le territoire.

Cette nouvelle donne mériterait d'être qualifiée à une échelle plus vaste. Elle questionne les modalités de structuration de la parole professionnelle. En effet, en accédant au statut d' élu municipal, ces responsables tendent à moins mobiliser leurs pairs à l'échelle communale pour asseoir leur légitimité et/ou mettre en discussion leur projet d'action. En devenant représentants légitimes, ils abandonnent une pratique de discussion locale qui, bien qu'informelle, permettait de relier leur position à un débat professionnel élargi.

\* \* \*

Les modalités de discussion mises en œuvre marquent une évolution au cours de la décennie étudiée. On assiste d'un côté à une structuration de la représentation professionnelle à l'échelle intercommunale, et d'un autre côté à un affaiblissement de la dynamique de débat à

---

<sup>218</sup> A titre de comparaison, le Pays du Mans est structuré au début des années 2000 de manière très différente : il a une commission agriculture au sein de laquelle, hormis son président, tous les membres sont des élus-agriculteurs. Le Pays Yon et Vie (autour de la ville de la Roche-sur-Yon en Vendée), a une commission agriculture et cadre de vie qui est présidée par le président de la Chambre d'Agriculture de la Vendée.

<sup>219</sup> De l'ordre de 5% de l'ensemble des élus municipaux sur l'agglomération, (Thareau 2004; Thareau 2007)



l'échelle communale. Des années 2000 à 2006, le dispositif se caractérise par la tenue de discussions institutionnelles restreintes à quelques responsables, invités par l'Agglomération pour rendre compte de la diversité syndicale. Parallèlement, les actions locales sont marquées par une mobilisation large des agriculteurs par des entrepreneurs de cause à l'échelle des communes. A partir de 2006, la Chambre d'Agriculture se voit conférer la double fonction de parler à propos de l'agriculture (production de savoir) et de parler au nom de l'agriculture dans le cadre de l'élaboration des projets de la collectivité ou de la mise en œuvre d'instruments de régulation du foncier. Elle structure une scène de discussion professionnelle dans le but de construire une parole professionnelle à faire valoir auprès de l'Agglomération. Ce nouveau dispositif a plusieurs incidences :

- D'abord, il légitime le président de cette commission comme porte-parole principal sinon unique de la profession auprès des élus. Le rôle des autres porte-paroles des agriculteurs, notamment les membres du Conseil de développement se trouve restreint. Il modifie ce faisant le nombre de catégories d'interlocuteurs de l'Agglomération : la profession agricole n'est plus représentée que par une personne, qui a la mission de rendre compte de la diversité du secteur professionnel.
- Parallèlement, les dynamiques de discussion à l'échelle communale se transforment. Les entrepreneurs de cause du début de la décennie acquièrent une légitimité institutionnelle au sein à la fois des organisations professionnelles (intégration à la commission de la Chambre d'Agriculture) et locales (élection en tant qu'élus municipaux). Cette double légitimation les amène de fait à moins mobiliser les agriculteurs de leurs communes pour l'élaboration et la légitimation de leurs projets d'action. Cela les incite également à porter leur projet soit dans le cadre de la commission pilotée par la Chambre d'agriculture, soit dans le cadre de l'intercommunalité. Il s'ensuit une réduction des voies par lesquelles s'expriment les projets agricoles.

Plusieurs auteurs posent que les collectivités locales ont aujourd'hui un rôle majeur à jouer dans l'animation et le suivi des dispositifs procéduraux d'action publique (Duran et al. 1996; Latour 1999). Certes, l'intercommunalité joue ici un rôle dans l'organisation du dispositif : à travers l'élaboration de projets d'aménagements majeurs, elle impose un rythme et des objets au débat local. Pour autant, on assiste à une délégation de la fonction d'animation du débat entre groupes professionnels agricoles à la Chambre d'Agriculture. Ce faisant, l'intercommunalité adopte un mode d'élaboration des projets locaux qui s'apparente moins au pluralisme qu'à une forme de corporatisme au sens de Schmitter. Comment expliquer cette évolution promue par l'Agglomération angevine ? Le principal argument porté en particulier par les responsables des services administratifs de l'Agglomération est l'enjeu de simplifier les modalités de travail. En outre, ce glissement coïncide avec la volonté de l' élu en charge des questions agricoles de faire émerger un interlocuteur qui partageait des visions fondatrices pour l'action locale : en particulier l'enjeu de réguler l'accès à la terre agricole et de limiter les usages patrimoniaux du foncier. Enfin, force est de constater que l'Agglomération n'avait pas réussi au début des années 2000 à construire des catégories pertinentes pour rendre compte de la diversité professionnelle.

## 2. Un dispositif ouvert mais sélectif

Cette partie s'attache à mieux qualifier la diversité - ou non - des participants au dispositif et les formes de légitimation de ces participations. J'ai montré précédemment que les scènes de discussion, locales ou instituées à l'échelle intercommunale, étaient mises en œuvre par des acteurs divers. Pour autant, quelles que soient ces scènes, les **invitations sont sélectives**. L'enjeu de cette partie est en particulier de rendre compte de l'évolution de l'ouverture du dispositif angevin à la diversité des groupes professionnels agricoles.

### *Scènes locales institutionnelles : vers une ouverture à la diversité des groupes professionnels*

La mise en œuvre des scènes institutionnelles, nous l'avons vu, a progressivement évolué d'une prise en charge par l'Agglomération à une plus grande délégation à la Chambre d'Agriculture de l'invitation de représentants de la profession. Au sein du Conseil de développement, la principale transformation relève d'une prise en compte tardive de la diversité territoriale et productive agricole par les principales organisations professionnelles.

Jusqu'en 2006, la principale scène institutionnelle est le Conseil de développement de l'Agglomération. Cinq représentants de la profession agricole y siègent. Le choix des participants renvoie d'une part à la volonté du président de l'Agglomération de représenter la diversité syndicale agricole. Il offre un siège aux deux syndicats majoritaires localement : la FDSEA et les jeunes agriculteurs, ainsi qu'à un syndicat minoritaire : la confédération paysanne. Ensuite, deux sièges sont attribués à la Chambre d'agriculture. La désignation des personnes siégeant au Conseil est laissée à chacune de ces organisations. De fait, les principaux responsables professionnels locaux cherchent à rendre compte de la diversité territoriale : représenter l'Est et l'Ouest de l'agglomération. Cette vision du territoire oublie le sud viticole et horticole, elle reflète le fonctionnement du groupe professionnel dominant des polyculteurs-éleveurs, qui se différencient de fait par une spécialisation en élevage à l'Ouest d'Angers, et un développement des grandes cultures à l'Est. Au-delà de cette volonté de structuration territoriale, ce sont des agriculteurs engagés dans le principal projet en lien avec l'Agglomération qui se mobilisent. En effet, ce sont tous des producteurs exploitant dans les basses vallées angevines qui siègent au Conseil, exception faite de l'adhérent à la confédération paysanne qui est maraîcher dans le Sud de l'Agglomération. Trois représentants sont éleveurs bovins, le quatrième est un ancien éleveur qui a cessé son activité laitière à la fin des années 1990 pour s'engager dans la production de petits fruits<sup>220</sup>. Ainsi, la participation de responsables professionnels agricoles à cette première scène institutionnelle rend mal compte de la diversité professionnelle, tant productive que territoriale.

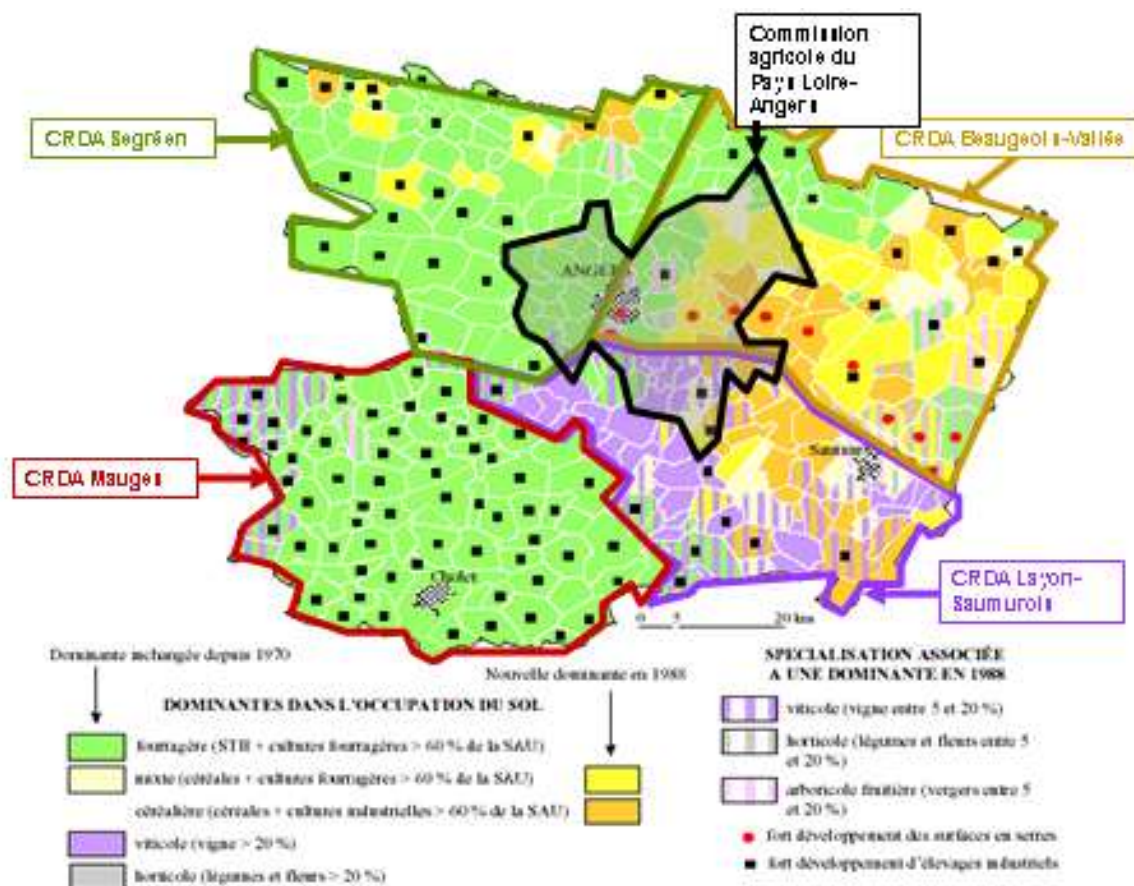
A partir de 2006, la participation aux scènes institutionnelles est marquée par deux évolutions. D'abord les représentants des agriculteurs au Conseil de Développement évoluent. Un horticulteur de Sainte-Gemmes remplace un éleveur. Ensuite, la Chambre d'Agriculture en lien avec la FDSEA institue une commission pour élaborer la position professionnelle : la

---

<sup>220</sup> Il s'agit du président de la section cantonale de la FDSEA à l'Est d'Angers qui a été un acteur majeur des mobilisations professionnelles sur cette localité.

commission agricole du Pays Loire-Angers. Mais comme le montre la carte 29, le territoire imposé par la structuration intercommunale recoupe la diversité des secteurs agricoles départementaux et se heurte avec l'organisation historique de ma Chambre d'Agriculture sur le département. En effet, si le Maine et Loire est marqué par la diversité et le cloisonnement de son agriculture (voir chapitre 5), cette diversité agricole départementale est structurée spatialement. Ainsi, jusqu'en 2006, la Chambre d'Agriculture a adopté une structuration de son activité à travers des comités régionaux de développement agricole (CRDA) de manière à travailler sur des secteurs relativement homogènes sur le plan productif<sup>221</sup>. Or sous l'impulsion de l'Agglomération, la Chambre d'agriculture se voit confier le rôle de représenter l'agriculture sur le territoire du Pays Loire-Angers. Ainsi la Chambre d'Agriculture est confrontée à cette époque à un double enjeu : construire une forme de représentation à l'échelle d'un territoire nouveau et rendre compte de la diversité agricole sur cet espace, malgré un fonctionnement de fait relativement cloisonné des différents secteurs productifs.

**Carte 29. Diversité de l'agriculture du Maine et Loire et structuration territoriale de la Chambre d'agriculture.**



Source Atlas de l'Anjou (1997) et CA 49, réalisation B. Thureau.

<sup>221</sup> Comme le montre la carte 29, quatre comités régionaux de développement agricole découpent le territoire départemental.

Moins qu'à l'enjeu de représenter la diversité des situations locales et productives, la Commission agricole du Pays Loire Angers répond d'abord à l'enjeu de fonder des positions professionnelles sur un projet partagé. En effet, les responsables agricoles engagés dans le travail avec l'Agglomération formulent dès le début des années 2000 une difficulté importante : en l'absence de travail préalable à l'énoncé de leurs positions au sein du Conseil de développement, le discours professionnel qu'ils portent leur semble trop peu étayé.

Pour autant, la constitution de cette commission veille aussi à représenter la diversité de l'agriculture. Deux critères principaux sont retenus : la représentation de l'ensemble des secteurs géographiques du Pays et la représentation d'une diversité d'organisations professionnelles (conseils de développement ; syndicats : FDSEA, Confédération, syndicat de la propriété privée rurale, union horticole angevine, fédération viticole ; comités régionaux de développement agricole de la Chambre d'Agriculture). Cela induit en particulier une ouverture à des organisations de défense de producteurs dans des filières spécifiques et différenciées (viticulture, horticulture). La sélection des membres se fait moins sur la base de la légitimité élective que sur leur engagement pour la défense de l'agriculture sur leur territoire (les membres ne sont pas nécessairement choisis au regard de leur fonction syndicale, des agriculteurs n'ayant pas de fonction spécifique dans les organisations professionnelles susmentionnées peuvent être intégrés, au regard de leur capacité à représenter un secteur géographique). Progressivement la composition de cette commission a évolué : pour remplacer les membres qui de fait ne se sont pas engagés, pour « rééquilibrer » la composition de la commission. A travers ces nouvelles invitations, les critères de légitimité de la participation sont réaffirmés. L'entrée dans cette commission est fondée sur une ouverture aux agriculteurs souhaitant s'engager : plusieurs nouveaux membres ont intégré la commission sur leur demande. Ainsi, une légitimation fondée sur l'engagement dans un projet tend à prendre le pas sur une forme de légitimation initiale pour partie liée à la position institutionnelle. Le responsable de la commission a également invité de nouveaux membres, ces invitations sont alors pilotées par l'enjeu de pouvoir traiter certaines questions pratiques (l'aménagement du Sud viticole de l'Agglomération, le développement de la vente directe).

Finalement, en 2010, la commission agricole du Pays Loire Angers couvre bien l'ensemble du territoire, elle compte une majorité de producteurs en polyculture-élevage, relevant du secteur professionnel dominant localement. Des producteurs d'autres segments sont présents (pépiniéristes, horticulteur), mais ils restent en minorité (tableau 28).

**Tableau 28. Représentation de la diversité agricole angevine au sein de la commission agricole du Pays Loire Angers en 2010.**

	Participant en 2010	% des participants	% d'exploitations concernées dans le Pays*
Polyculture-élevage (BL, BV, BL- BV, porc)	18	67%	62%
Arboriculture	1	4%	8%
Horticulture	2	7%	11%
Pépinières	1	4%	
Petits fruits	2	7%	NR
Viticulture	3	11%	9%
Maraîchage	0	0%	10%
Mixtes et/ou autres végétal spécialisé	1	4%	NR
Elevage équin	0	0%	10%
NR		0%	
Agriculteurs professionnels	27	100%	61%
Agriculteurs non professionnels	0	0%	39%
<b>total</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Pour les ateliers de production, les données sont issues de l'observatoire de l'agriculture du Pays Loire Angers réalisé par la Chambre d'agriculture en 2007. Les pourcentages indiquent la part d'exploitation ayant un atelier dans chacune des productions. Pour le caractère professionnel ou non, les données sont issues du RGA 2000, elles concernent un pourcentage d'exploitation.

Le choix d'ouvrir la commission à des agriculteurs volontaires et de ne pas restreindre les invitations à des personnes ayant des responsabilités au sein d'organisations professionnelles résulte de la volonté d'accueillir des membres motivés par le travail collectif. En revanche, la représentation de la diversité des productions ne constitue pas un enjeu dans ce groupe. L'évaluation de la diversité productive des membres n'a jamais été faite. De fait, les discussions relatives aux projets et à la composition de la commission se concentrent spontanément sur des objets considérés comme territoriaux (aménagement et enjeux fonciers, vente directe, relations de voisinage, déplacements...), les questions techniques ou de filières sont implicitement renvoyées à d'autres lieux de discussion et de travail (les comités régionaux de développement agricole de la Chambre d'Agriculture, les organisations professionnelles sectorielles). Ainsi la commission agricole du Pays apparaît comme une instance ouverte. Pourtant cette ouverture est relative. Notons en particulier que tous les agriculteurs présents sont des agriculteurs dits professionnels. Aucun producteur équin, professionnel ou non, n'y participe. Aucun maraîcher n'y participe. Cette configuration du collectif n'a jamais été l'objet de débat au sein de la commission. Cela traduit le fait que la commission n'est pas pensée comme un lieu de représentation de la diversité des groupes professionnels, mais comme un espace de discussion entre pairs. Ce qui rassemble les membres c'est d'une part la qualité commune de professionnels de l'agriculture pratiquant sur le territoire du Pays, et d'autre part l'engagement à contribuer à un travail pour le maintien de l'agriculture sur ce territoire. Ainsi, la commission apparaît comme une tentative de la part des institutions agricoles de constituer un espace de travail qui dépasse les clivages professionnels préexistants et qui participe redéfinir ce qu'être agriculteur angevin veut dire.

## ***Mobilisations et consultations locales, des invitations fondées sur l'appartenance professionnelle et territoriale***

L'invitation des agriculteurs à participer à la discussion locale des affaires montre une sélection fondée sur une acception réductrice des acteurs concernés. La discussion opère dans un entre-soi professionnel limité aux agriculteurs professionnels, et limité aux agriculteurs appartenant au territoire dont l'avenir est discuté. Comme pour les scènes institutionnelles, la légitimité à contribuer à la discussion locale est donc fondée sur une double appartenance : professionnelle et territoriale. Toutes les actions locales, qu'elles soient issues d'une proposition d'une organisation professionnelle ou d'une mobilisation portée par un entrepreneur de cause local, se fondent sur une définition de l'appartenance professionnelle restrictive : elle exclut les agriculteurs de loisir (non-professionnels). Elles se fondent également sur une mobilisation restreinte aux agriculteurs exploitant des terres concernées par l'action. L'appartenance territoriale légitimant ainsi la participation est définie de manière sensiblement différente selon les affaires. Alors qu'à l'Est d'Angers, les invitations au-delà du réseau syndical sont limitées aux agriculteurs dont les terres sont situées sous l'emprise d'un projet de zone d'activité prochain, au Sud d'Angers, toutes les terres de la commune sont considérées comme menacées à long terme. L'élargissement du concernement qui a opéré au Sud d'Angers résulte de la forte conflictualité du projet local.

Au-delà de cette double appartenance, les deux actions locales se caractérisent par des moments de discussion restreints à quelques acteurs locaux. Ce sont ces collectifs restreints qui pilotent l'action. Or leur constitution est très différenciée selon les affaires. A l'Est d'Angers, un collectif restreint se structure au sein de l'organisation syndicale locale : c'est le bureau de la section cantonale de la FDSEA. A Sainte-Gemmes, le fondateur du triangle vert se rapproche de trois autres responsables locaux, choisis pour leur compétence et pour leur engagement pour la défense du territoire. Ainsi ce sont donc trois autres formes de légitimité qui se surimposent à l'appartenance territoriale et professionnelle. Une légitimation institutionnelle qui opère parfois même à l'échelle communale, une légitimation fondée sur l'engagement et une légitimation fondée sur une forme d'expertise. Ces deux dernières formes traduisent un renouvellement des formes de débat au sein de la profession, à l'instar de ce que des sociologues des organisations ont pu observer dans le cadre de l'évolution des modes de gestion publique territoriale (Duran et al. 1996).

A travers les débats locaux, on assiste aussi à une évolution de l'idéal social du bon agriculteur. Les agriculteurs qui envisagent la mobilité spatiale comme une possibilité pour le développement de leur entreprise ou qui exploitent sur plusieurs sites éloignés sont disqualifiés. Ils ne sont pas invités aux discussions, ou, quand ils contribuent à des débats communaux, leur position est déconsidérée. Ainsi, cette évolution des normes professionnelles locales tend à intégrer l'appartenance et l'engagement territoriaux comme des composantes des logiques professionnelles valorisées. Le rapport au territoire constitue donc tout à la fois une forme de légitimation à participer à des débats locaux et un critère d'exclusion-inclusion au groupe professionnel local.

Que ce soit dans le cadre des scènes institutionnelles à l'échelle intercommunale ou dans le cadre des mobilisations communales, on assiste à une sélection des participants selon deux critères principaux : le caractère professionnel de l'activité agricole d'une part, et l'adhésion à

une certaine vision de la place du foncier dans les trajectoires d'exploitation - l'ancrage territorial est valorisé. Cette sélection est une constante sur la période, elle se trouve instituée à partir de 2006 dans le cadre de la commission agricole du Pays Loire-Angers mais ne change pas de nature. Ce que cela traduit, c'est une évolution de la lecture de la diversité de l'agriculture. Avec l'émergence des questions foncières, le monde agricole n'est plus seulement pensé comme un assemblage de mondes sectoriels, les trajectoires foncières tendant à devenir un nouveau prisme à partir duquel lire la diversité de l'agriculture.

### **3. Qualité de la représentation et structure sociale**

La question de la représentation est au cœur de l'analyse de l'évolution des modes de gestion publique. Plusieurs auteurs considèrent en effet que l'évolution contemporaine des dispositifs d'action publique est pour partie au moins liée à une crise de la représentation : la capacité des élus à parler au nom de la société est remise en cause (Callon et al. 2001). Pour autant, les dispositifs renouvelés de production de l'action publique, fondés sur l'ouverture de la discussion et l'évolution de la légitimation de participants nouveaux sont-ils mieux à même de remplir cette fonction de représentation ? Quelle est la capacité des nouveaux porte-paroles à rendre compte des points de vue des acteurs locaux, dans leur diversité ? La question de la qualité de la représentation reste posée (Claeys-mekdade 2003; Latour 1999).

Le principal résultat rappelé ici est que les configurations sociales différenciées au sein des groupes professionnels agricoles angevins participent de la capacité de ces groupes à faire valoir leurs points de vue. Malgré la composition relativement diversifiée de la commission agricole du Pays Loire-Angers, elle ne permet pas une représentation de qualité égale entre les différents groupes professionnels. En effet, les membres de cette commission sont de plus ou moins bon relais des groupes sociaux qu'ils sont censés représenter. Cela tient entre autres à la structuration professionnelle locale. Certains secteurs professionnels sont marqués par l'absence de débat local (ou la faiblesse) et l'isolement des producteurs (voir chapitre 5). C'est par exemple le cas de la production de volailles vivantes, qui n'est organisée qu'à l'échelle régionale ; c'est le cas de la production arboricole marquée par la faiblesse des relations de dialogue entre producteurs ; enfin l'horticulture est caractérisée par l'indépendance, voire l'isolement d'un nombre important de producteurs (outre le cas de la commune de Sainte-Gemmes où a émergé une dynamique de débat professionnel local notable, les producteurs hors de cette zone sont souvent peu associés aux discussions professionnelles). Certains groupes professionnels sont en revanche marqués par une dynamique de débat professionnel local dense, qui repose principalement sur des organisations professionnelles actives à l'échelle des communes ou de quelques communes (CUMA, syndicalisme généraliste, entraide). C'est le cas des éleveurs. Ainsi, les liens de dialogue entre les membres de la commission agricole du Pays et les agriculteurs qu'ils sont censés représenter sont de nature très différente. On observe alors un différentiel de capacité à s'exprimer dans le dispositif des producteurs lié à cette structuration sociale locale.

## 4. Les effets des participations différenciées sur le traitement local de la question foncière

Cette partie concerne les effets sociaux du dispositif. Certes, mes travaux ne permettent pas d'interroger ces effets de manière large, à propos de la diversité des dynamiques foncières agricoles visées par le dispositif : quels sont les effets des instruments mis en œuvre sur le prix des terres agricoles ? Sur l'emprise foncière des activités de loisir ou non professionnelle ? Sur le développement de l'urbanisation ? Sur la configuration spatiale de l'espace agricole ? Sur l'évolution des structures d'exploitation ? Cela pourrait être l'objet de travaux ultérieurs menés en lien avec les organisations professionnelles et locales. Il s'agira ici, seulement, de questionner les effets des choix opérés dans le traitement local de la question foncière sur l'orientation de l'agriculture locale.

### *L'exclusion paradoxale des propriétaires*

Qu'elles soient instituées par la Chambre d'Agriculture, par l'Agglomération ou informelles, les scènes de discussion relatives à la gestion du foncier sont sélectives, nous l'avons vu. Les agriculteurs non-professionnels sont exclus de ces scènes, il en est généralement de même pour les propriétaires-bailleurs. Les agriculteurs dont la logique de développement de l'activité est fondée sur l'objectif de valoriser un patrimoine foncier, et non pas seulement sur l'enjeu de dégager un revenu d'activité sont également peu considérés dans ces scènes. Il arrive que l'exclusion d'un agriculteur à une discussion locale soit justifiée par le fait qu'il possède des terres<sup>222</sup>. Cette pratique d'exclusion s'inscrit dans un contexte où les responsables, tant professionnels qu'élus, posent les logiques patrimoniales et de valorisation économique de la propriété foncière comme des problèmes majeurs. Pourtant, ces exclusions apparaissent paradoxales et improductives, et cela pour deux raisons principales :

- Premièrement, plusieurs auteurs ont, depuis des années, mis en doute l'efficacité du dispositif professionnel de gestion de l'accès à la terre (Blondeau et al. 2000). La capacité des propriétaires à choisir leurs locataires est importante, en particulier près des villes (Vianey 2005a; Vianey 2005b). De plus, localement les directeurs de la SAFER exposent des difficultés accrues à agir près des villes du fait en particulier de la forte rétention sur le marché foncier et de l'accroissement rapide des prix. Ainsi, les propriétaires apparaissent comme des acteurs importants du processus d'accès au foncier pour les agriculteurs.
- Deuxièmement, certains instruments mis en place localement se fondent sur l'hypothèse d'une évolution des comportements des propriétaires. Par exemple, la mise en place d'une zone agricole protégée est conçue comme un moyen pour éviter des logiques de rétention par les propriétaires, pour favoriser de ce fait la vente ou la location à long terme à des agriculteurs, pour diminuer l'espérance de plus value d'urbanisation et donc du prix des terres à la vente. C'est le cas également de la mise

---

<sup>222</sup> Ca a été le cas à l'Est d'Angers : l'arboriculteur dont les terres seront urbanisées étant propriétaire du foncier, les responsables syndicaux locaux et le responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture considèrent que ses intérêts sont ambigus et pour certains non légitimes dans le débat local.



en place de réserves foncières dont l'enjeu est pour partie de limiter les logiques d'acquisition préventives.

Pourtant, les propriétaires ou leurs représentants sont le plus souvent absents (voire exclus) des discussions locales, sauf parfois quand ils ont la double qualité de propriétaire et d'exploitant. C'est le cas sur la commune de Sainte-Gemmes où les horticulteurs professionnels sont propriétaires du foncier. De fait, la diversité de leurs visions du mode souhaitable de transmission de leur bien a pu s'exprimer lors de réunions locales. Cette situation a permis de débattre du type de stratégie à privilégier (valorisation par vente à un non-agriculteur / transmission pour une installation) et de contribuer à transformer la norme locale. L'association des propriétaires à ces scènes de débat locales ou institutionnelles est le plus souvent perçue comme une difficulté pour élaborer une piste d'action favorable au maintien de l'agriculture par les agents des organisations professionnelles. Pourtant, les logiques de propriétaires sont différenciées (voir chapitre 4), et l'association de ces acteurs pourrait permettre premièrement, de trouver un compromis acceptable par la plupart dans un contexte de pluralité et d'évolution des normes d'action des propriétaires ; deuxièmement, de publiciser l'évolution du contexte de la propriété du fait de l'action publique locale et donc d'accélérer ses effets escomptés ; et troisièmement enfin, d'engager les propriétaires, qui pour beaucoup sont d'anciens habitants ou d'anciens exploitants du territoire, dans le processus de développement local. Certaines Chambre d'Agriculture en Pays de la Loire ont fait ce pari, c'est le cas en particulier en Loire-Atlantique, où pour combattre le développement des friches, la Chambre d'Agriculture a entrepris de susciter une action collective avec les propriétaires. Certes, outre les actions de sensibilisation et la possibilité d'aider les associations de propriétaires à défricher, la Chambre d'Agriculture a rappelé la possibilité légale d'activer une procédure d'expropriation. Malgré tout, de fait, la Chambre d'Agriculture a réussi à mobiliser des propriétaires dans une action collective de remise en culture des terres<sup>223</sup>.

### ***Un traitement de la question foncière emprunt des problématiques du groupe professionnel dominant***

Si le dispositif de gestion de l'accès à la terre tend à s'ouvrir, la capacité des différents acteurs à faire valoir leurs points de vue dans ce dispositif reste différenciée. Cela se traduit-il dans les orientations adoptées par un soutien différencié aux projets des différents types d'acteurs ? Je propose de considérer plus précisément deux catégories sociales mal représentées dans le dispositif : les éleveurs de chevaux et les arboriculteurs. Je considérerai également, une catégorie bien représentée, celle des éleveurs bovins.

De fait, les orientations politiques adoptées localement, comme les points de vue des élus, se construisent en lien avec les agriculteurs ou leurs porte-paroles qui contribuent aux travaux, de manière formelle ou non. Certains responsables locaux relatent des scènes où leurs arguments ont emporté une évolution de la position collective relative à l'agriculture. Mais plutôt que d'analyser la contribution des différents groupes sociaux aux débats (n'ayant pas

---

<sup>223</sup> Cette action a été en particulier exposée dans le cadre du séminaire de clôture du programme « Prospective agricole et dynamiques urbaines » en 2009, <http://paldu.groupe-esa.com>.

assisté à un nombre suffisamment important de scènes, mes résultats seraient trop partiels), je propose de m'en tenir à l'analyse du lien entre les choix adoptés localement et les dynamiques de développement des différentes catégories sociales susmentionnées.

Considérons les éleveurs de chevaux. Ils constituent une catégorie hétérogène, entre des amateurs de chevaux propriétaires d'une parcelle pour y loger leur animal, et des personnes dont le métier concerne l'élevage équin ou les services liés au cheval. Ces activités concernent une centaine de personnes à l'échelle du Pays. Le secteur équin est faiblement organisé, en tous cas, à l'échelle du Pays, ces éleveurs ne sont pas structurés. Ils ne sont pas associés aux travaux professionnels. Tout se passe comme si le débat local se développait dans l'ignorance de l'existence de ces acteurs. Aucune orientation ni aucun choix local ne concerne spécifiquement l'élevage équin. Si un certain nombre d'éleveurs amateurs de chevaux sont concernés par les dispositions visant à privilégier l'accès à la terre aux professionnels, ils ne le sont pas au titre de l'activité équine. Le développement des activités équines sur le territoire opère à côté du dispositif dont j'ai rendu compte. De fait, ce sont des activités en croissance. Et les déterminants du développement de cette activité semblent peu liés aux modalités de gestion de l'accès au foncier établies entre la profession agricole et l'Agglomération.

Poursuivons en examinant le cas des arboriculteurs. La commune ou l'intercommunalité proche, ne constituent pas des échelles d'organisation ou de sociabilité professionnelle habituelles pour les arboriculteurs. Ces derniers sont parfois engagés dans des organisations économiques de type coopératives à l'échelle départementale, et/ou dans des syndicats de producteurs à l'échelle départementale voire régionale. Ils travaillent le plus souvent de manière autonome. Les liens de dialogue entre arboriculteurs d'une même localité sont donc assez faibles. De ce fait, quand un arboriculteur est invité à contribuer aux travaux professionnels ou locaux sur la gestion du foncier il est un bien piètre relais de ses collègues sur le territoire. De plus, j'ai pu observer que peu d'arboriculteurs étaient présents au sein de ces instances. En cela, l'arboriculture est un segment professionnel mal représenté au sein du dispositif. Or, l'arboriculture connaît aujourd'hui des difficultés importantes sur le territoire. Le nombre d'exploitations comme les surfaces de vergers chutent depuis 10 ans. Ces difficultés sont avant tout liées à une crise économique et technique au sein de cette filière. Pour autant, les producteurs expriment des difficultés spécifiques liées au contexte périurbain (voir chapitre 6). Or, loin d'intégrer l'enjeu du maintien de l'arboriculture angevine, le processus à l'œuvre localement tend à ignorer ces difficultés, voire à contribuer à l'exit de l'arboriculture du territoire angevin<sup>224</sup>. Contrairement à ce que l'analyse du secteur équin montre, il me semble qu'ici, le déficit de contribution des arboriculteurs au dispositif local de gestion du foncier accentue la difficulté de ces professionnels à accéder et à exploiter le foncier pour la production arboricole.

---

<sup>224</sup> Je rappellerai ici quelques éléments seulement : l'arboriculture est une des seules activités agricoles qui n'est pas valorisée sur les plans économiques, paysager ou environnementaux dans le projet de SCOT adopté par les élus ; la municipalité de St-Sylvain s'est opposée à l'acquisition ou à la location de terres proches du bourg par un arboriculteur ; la proposition professionnelle de localisation de l'extension de la zone Océane contribue à diminuer les surfaces de verger sur la zone, au profit entre autres d'activités d'élevage et de grandes cultures.

Enfin, qu'en est-il d'un groupe que j'ai qualifié de groupe professionnel dominant : les polyculteurs-éleveurs ? Ils constituent un groupe social pour lequel les liens de dialogue à l'échelle locale sont denses. Ils s'appuient sur des formes d'organisation diverses à l'échelle des communes ou de quelques communes (entraide, CUMA, syndicalisme, groupes techniques). Cette sociabilité professionnelle locale permet un bon relais entre les porteparoles des polyculteurs-éleveurs au sein des scènes de discussion locales ou institutionnelles et leurs pairs. Par ailleurs, dès le début des années 2000, ces producteurs sont très présents au sein des institutions professionnelles et locales (chambre d'agriculture, comité technique SAFER, Conseil de développement, FDSEA). Or de fait, les orientations politiques et professionnelles comme les choix pratiques opérés tendent à répondre aux difficultés qu'ils posent et à conforter des logiques de développement dominantes au sein de leur groupe. Citons en particulier la revalorisation de l'ensemble de leur activités dans le projet de SCOT : les paysages ouverts liés à la production de grandes cultures, fréquente en complément des activités d'élevage sont revalorisés en 2010 ; les réserves foncières mises en place répondent à l'enjeu qu'ils formulent de compenser les pertes, elles permettent également de réserver des surfaces d'attente de compensation, qui ne sont exploitables que dans des systèmes de polyculture-élevage. Ce faisant, cela conforte en la transformant, une logique à l'œuvre d'agrandissement et d'extensification des systèmes.

La stratégie adoptée par la Chambre d'agriculture de ne pas organiser un espace de représentation de la diversité des groupes professionnels, mais plutôt de constituer un espace de travail à propos de questions communes aboutit donc à la mise en place d'instruments et d'actions qui concourent à renforcer la position du groupe professionnel dominant des polyculteurs-éleveurs. Pourtant, malgré un soutien plus limité à certains groupes professionnels, ces derniers peuvent connaître un développement sur le territoire. Cela tient d'une part au fait que les leviers de leur développement sont moins liés que pour les polyculteurs-éleveurs à l'enjeu d'accéder au foncier (logiques d'intensification plutôt que d'extension foncière, impact prédominant des dynamiques économiques des filières). Cela tient aussi, et en cela mes travaux se rapprochent de ce que Jaeger a montré pour l'artisanat, à des mécanismes d'accès au foncier différenciés, sur lesquels le dispositif à l'œuvre localement a peu pris (transmission familiale des entreprises dans le secteur végétal spécialisé, capacité d'acquérir du foncier malgré les niveaux de prix du marché pour les activités équestres, horticoles et les agriculteurs non-professionnels...) (Jaeger 1984).

Mais cette stratégie institutionnelle renvoie également à l'émergence d'une nouvelle forme de différenciation au sein de la profession. Le clivage entre secteurs productifs se déplace vers un clivage fondé sur l'appartenance territoriale et professionnelle. Les principaux exclus se qualifient moins par l'appartenance à un secteur productif que par ces deux critères. Ainsi, les agriculteurs non-professionnels ou de loisir sont explicitement écartés des dispositifs de mobilisation, institutionnels ou locaux. Les agriculteurs invités sont choisis au regard de leur envie de maintenir l'agriculture sur le territoire. Cela tend à rassembler les personnes qui ont un besoin de terres (logique de production) et pour qui la délocalisation est difficile ou non souhaitée ; ceux qui souhaitent quitter l'activité agricole, se délocaliser (certains horticulteurs) et les agriculteurs dans une logique de loisir sont de fait exclus. Ainsi, deux visions de la terre opposées tendent à devenir des critères d'exclusion : la terre comme patrimoine familial ou privé dont la valeur est avant tout résidentielle (valorisée pour le loisir ou comme cadre de vie

à la retraite) ; la terre comme bien échangeable à partir duquel on peut construire des logiques de mobilité forte des entreprises. Cette nouvelle distinction ne se lit pas dans les statistiques, il est difficile de qualifier l'effet de cette redéfinition de la diversité professionnelle sur les dynamiques de ces types d'agriculteurs ainsi redéfinis. Je propose cependant d'examiner ce qui peut l'être, c'est-à-dire la prise en compte des agriculteurs dits non-professionnels dans les mobilisations locales.

Pour ce qui est des agriculteurs de loisir, mes résultats sont sans équivoque. D'un côté, ils sont absents de presque toutes les scènes, institutionnelles ou informelles. D'un autre côté, les orientations politiques professionnelles comme les choix d'intervention des élus communaux ou des organisations professionnelles convergent vers l'enjeu de réserver la terre à des agriculteurs dits professionnels. Cette orientation constitue une sorte d'évidence culturelle, dans un contexte social où la catégorie des agriculteurs dits non-professionnels n'a pas d'existence politique. La plupart du temps, ces producteurs trouvent individuellement des moyens de maintenir leur pratique agricole sur des espaces délaissés par la ville et par l'agriculture ou sur des espaces précaires en attente d'urbanisation. Une seule fois j'ai pu relever un argument probablement issu de l'expression d'agriculteurs de ce type, c'est à travers l'association de défense du territoire gemmois (Camp de César), collectif hétérogène qui regroupe des habitants, des producteurs, et des membres concernés ou solidaires hors du territoire gemmois. Par cette voie, le projet de maintenir une mixité d'occupation de l'espace gemmois a été proposé. Ce projet se heurte d'abord aux positions des responsables politiques et professionnels. Mais, paradoxalement, le développement d'une agriculture non-professionnelle pourrait trouver aujourd'hui une place dans le projet politique des élus municipaux, pourtant très liés aux organisations professionnelles agricoles. Ils perçoivent cette agriculture, non pas comme une agriculture interstitielle ou concurrente de l'agriculture professionnelle, dans la mesure où le projet local est d'organiser l'espace de manière à optimiser l'occupation agricole et urbaine. Cette agriculture pourrait en revanche assumer les fonctions d'aménagement du cadre de vie et de préservation de l'environnement sur le territoire communal si l'agriculture professionnelle connaissait une crise économique indépassable. Ainsi, dans l'hypothèse où l'agriculture ne permettrait plus de dégager un revenu sur certains espaces, une agriculture de loisir portée par des urbains ou une agriculture patrimoniale portée par les collectivités ne pourrait-elle pas devenir une activité d'aménagement du territoire non urbain de substitution ? De fait, c'est ce que la municipalité de St-Sylvain d'Anjou met d'ores et déjà en œuvre à l'Est d'Angers, sur des espaces délaissés par l'arboriculture. Ici, moins que la présence de porte-paroles des agriculteurs de loisir au sein du dispositif, c'est l'évolution du contexte économique agricole qui détermine la possibilité ou non pour les agriculteurs non-professionnels de trouver une place sur le territoire périurbain<sup>225</sup>.

Si l'on peut qualifier avec une certaine précision la place donnée à ces nouveaux types d'exclus du groupe professionnel dominant en cours de redéfinition, on ne peut qualifier l'effet de ces reconfigurations sociales sur la dynamique de développement ou d'exit de ces

---

<sup>225</sup> Les données de la Chambre d'Agriculture relatives à ce type d'agriculture sont trop imprécises pour qualifier son évolution sur la période récente.

agricultures. Ainsi, les agriculteurs non-professionnels sont identifiés par la Chambre d'agriculture dans le cadre de son recensement, mais les données relatives à leurs exploitations sont imprécises et ne sont pas traitées dans le cadre des observatoires locaux. De la même manière, l'importance de la mobilité dans les carrières d'exploitants n'est pas une dimension observée.

## **5. Représenter les points de vue d'élus dans l'élaboration des politiques professionnelles**

Le parti-pris de ce chapitre est de se centrer sur la représentation du monde agricole auprès des collectivités locales. Pourtant cette dernière partie vise à rééquilibrer quelque peu le propos en s'interrogeant, à l'inverse, sur la façon dont la diversité des points de vue des élus est ou non prise en compte dans le cadre des débats professionnels relatifs à la régulation du partage de la terre. Le chapitre précédent a d'ores et déjà montré une certaine asymétrie dans le traitement des questions foncières. Les points de vue des élus ne sont que rarement mis en débat dans le cadre des instances professionnelles de gestion de la transmission de la terre.

Les scènes professionnelles concernent d'une part l'élaboration de documents cadre, comme le projet agricole départemental, le schéma des structures et le programme pluriannuel de la SAFER ou encore des documents d'orientation de procédures agri-environnementales au Nord d'Angers. Ces débats ont lieu dans le cadre de groupes de travail animés par différentes organisations professionnelles départementales ou régionales (Chambre d'Agriculture, conseil d'administration de la SAFER, ADASEA). Elles concernent d'autre part des décisions relatives à des attributions ponctuelles de terres : dans le cadre de la CDOA ou du comité technique de la SAFER. Ces différentes instances de discussion ont évolué depuis les années 1990 vers une plus grande intégration des enjeux des collectivités locales dans leurs contenus, et vers une association formelle de ces institutions dans le dispositif d'élaboration des décisions. Ainsi, des collectivités sont signataires du projet agricole départemental (Conseil général, PNR), des représentants des intercommunalités ou des communes siègent au conseil d'administration de la SAFER et aux comités techniques, des représentants des intercommunalités siègent également à la CDOA. Ces évolutions font suite à des évolutions législatives (en 1992 puis 2005).

L'Agglomération angevine participe à deux instances : le comité de pilotage Natura 2000 et le conseil d'administration de la SAFER. L'élue en charge de l'agriculture à l'Agglomération a également été sommairement consultée dans le cadre de l'écriture du projet agricole départemental. Le choix de s'engager dans ces instances renvoie à une stratégie explicite de l'Agglomération de mobiliser les dispositifs professionnels de régulation de l'accès au foncier dans le cadre de sa politique d'aménagement d'une part, et de s'engager dans la mise en valeur du patrimoine environnemental et paysager de l'agglomération d'autre part. L'Agglomération a d'ailleurs brigué et obtenu le pilotage du dispositif Natura 2000 sur les basses vallées angevines en 2003, prenant ainsi la suite de l'ADASEA qui avait animé l'écriture du document d'objectif. Cette prise en charge de la fonction de pilotage par une collectivité a constitué localement une rupture dans un processus relativement ancien de mise en place de projets agri-environnementaux portés par la Chambre d'Agriculture ou

l'ADASEA. Pourtant, la contribution effective des responsables de l'Agglomération à l'élaboration des projets d'action, des documents de cadrage ou des décisions reste apparemment faible. L'ADASEA puis la Chambre d'Agriculture restent des intervenants majeurs pour le suivi du document d'objectif dans le cadre de ce dispositif. De la même manière, l'engagement de l'élus de l'Agglomération dans la définition des orientations du dispositif du contrôle des structures reste très limité. Sa participation aux débats, notamment dans le cadre de la SAFER, se centre sur la définition de modalités d'interventions nouvelles (réserves foncières, conventions de veille foncière) dont la justification est restreinte à la compensation des agriculteurs touchés par les projets urbains, ou à la mobilisation des moyens des collectivités dans des situations d'incapacité du dispositif professionnel à contrer seul une concurrence non-agricole<sup>226</sup>. La posture mesurée du représentant de l'intercommunalité tient pour partie à sa vision modérée du rôle des collectivités dans l'orientation de l'agriculture : il considère que les élus n'ont pas à s'engager dans les choix professionnels au-delà des questions d'accompagnement du développement urbain (voir chapitre 9). Cette vision facilite la mise à distance d'un débat pourtant souhaité par d'autres élus, sur l'orientation de l'agriculture périurbaine.

Enfin, rappelons qu'il n'existe pas d'instance formelle de production d'un point de vue d'élus sur la place de l'agriculture dans le territoire (chapitre 9). Un groupe informel de 4 élus ayant des responsabilités intercommunales dans le champ de l'aménagement du territoire se réunit régulièrement, mais traite peu de l'enjeu de s'engager dans une réflexion plus avancée sur l'orientation de l'agriculture. Des points de vue contrastés sont en tension dans les documents d'orientation produits dans le cadre des procédures d'aménagement des collectivités, mais il n'y a pas d'expression construite des élus dans le cadre de l'écriture des projets professionnels (Projet agricole départemental).

Pourtant, certains élus communaux s'engagent dans le débat sur l'évolution des agricultures locales au-delà de ces processus institutionnels. Ainsi, une élue de l'Ouest de l'Agglomération a porté un projet d'achat de terres et d'un siège pour pouvoir installer des producteurs. Elle s'est engagée dans le choix des candidats. Les élus de Sainte-Gemmes ont engagé avec le lycée agricole de leur commune une action d'acquisition de terres pour mettre en place des serres de pré-installation, sorte de pépinière d'horticulteurs pour tester leurs projets. A partir de ces expériences concrètes, ces élus engagés sont ensuite invités à témoigner de leurs initiatives par la Chambre d'Agriculture au sein du débat local professionnel (par exemple dans le cadre d'une journée « installation » organisée par la Chambre d'Agriculture en 2011). Ainsi, la représentation des points de vue des élus est inorganisée, elle ne s'exprime pas à propos de l'écriture des documents d'orientation institutionnels mais émerge de manière notable, par différentes voies dans le débat professionnel. C'est la latitude des élus municipaux à mobiliser des moyens spécifiques qui leur donne alors une place dans le débat professionnel.

---

<sup>226</sup> En cas d'absence de candidature d'agriculteur ou de surenchère sur les prix par des candidats non-agriculteurs, les collectivités peuvent acheter les sièges et les terres pour les louer puis les vendre ultérieurement à des agriculteurs et ainsi éviter la sortie du foncier du giron professionnel agricole.

## Conclusion

Certes, le dispositif à l'œuvre autour des enjeux fonciers naît d'un mouvement d'ouverture d'un espace de travail et de négociation entre l'intercommunalité et la profession agricole. Mais le processus aboutit à l'institution d'une forte autonomie de la profession agricole, et à un renforcement du rôle de la Chambre d'agriculture. Désignée par la collectivité comme son interlocuteur unique pour l'élaboration des politiques locales, la Chambre d'agriculture a, au cours de la période, renforcé trois types d'actions : i) l'Agglomération lui a délégué la possibilité de choisir les porte-paroles des agriculteurs au sein des scènes institutionnelles de discussion des projets de territoire ; ii) la Chambre d'agriculture a renforcé son intervention pratique sur les territoires (proposition de pistes d'action et conseil auprès de l'Agglomération) ; iii) elle a enfin structuré la représentation professionnelle au sein d'une commission. A la Chambre d'agriculture reviennent ainsi les missions de définir des objectifs pour la gestion du foncier agricole, de proposer des pistes d'action, d'accompagner leur mise en œuvre et de proposer des formes d'évaluation des actions. Ce contexte amène la Chambre d'agriculture à imposer une certaine lecture des questions foncières, support d'activité professionnelle et de production. Ce processus de renforcement de l'autonomie professionnelle apparaît à contre-courant des processus à l'œuvre relatifs à l'ouverture des modes de gestion territoriaux (Duran et al. 1996).

D'autre part, cette délégation à la Chambre d'agriculture de la mission d'organiser la parole professionnelle s'ancre dans un contexte marqué par la forte diversification de la profession. Ce processus à première vue paradoxal a également été observé par Lucien Karpik à propos de la structuration professionnelle des avocats (Dubar et al. 1998). A travers la mise en œuvre d'instances de discussion dépassant les clivages traditionnels entre groupes d'agriculteurs, le processus professionnel contemporain peut être interprété comme un engagement pertinent dans la redéfinition des contours du métier d'agriculteur périurbain. Pour autant, la façon dont la diversité de l'agriculture est intégrée à ce processus pose question. La stratégie adoptée par la Chambre d'Agriculture pour fédérer passe par un travail sur des problématiques considérées comme communes aux différents groupes. Ce faisant, le travail au sein de la commission tend à ne pas traiter des difficultés considérées comme sectorielles et d'autre part à minimiser la diversité des positions des différents types d'agriculteurs face au contexte foncier périurbain. Ainsi, les solutions adoptées, certes peuvent concerner tous les types de producteurs, mais sont mieux adaptées aux difficultés vécues par les polyculteurs-éleveurs que par d'autres types de producteurs. Par ailleurs les valeurs qui fondent le rassemblement des producteurs sont de fait sélectives et créent ou renforcent des exclusions nouvelles (agriculteurs de loisir, agriculteurs mobiles, agriculteurs dans des dynamiques de résidentialisation). Ces agriculteurs non représentés dans le cadre du dispositif institué sous l'égide de la Chambre d'agriculture se retrouvent isolés et sans voix dans les discussions locales relatives à l'avenir de l'agriculture.

La réduction du nombre de participants au débat institutionnel à travers ce processus apparaît paradoxalement dans un contexte contemporain valorisant la prise en compte de la diversité des parties-prenantes et l'ouverture du débat. Retenons que le choix de restreindre l'expression professionnelle à la voix de la Chambre d'Agriculture s'accompagne de l'injonction faite à cet interlocuteur unique de représenter la diversité du secteur professionnel agricole. On observe

un effort réel pour instituer une représentation élargie au sein de la commission pilotée par la Chambre d'Agriculture. Mais cette instance reste sélective, selon des critères qui sont d'ailleurs l'objet d'un consensus local avec les élus locaux (caractère professionnel et ancrage territorial des trajectoires, limitation de la capacité d'influence des propriétaires). De plus, la commission représente mal la diversité productive dans la mesure où la diversité agricole est pensée principalement à partir de la répartition spatiale des activités et dans la mesure où le principe d'invitation est fondé sur l'ouverture et le volontariat, ce qui induit la constitution d'une sorte de club ou de communauté de pensée. Mais la prise en compte de la diversité agricole était pire encore avec la précédente modalité de débat mise en œuvre par l'Agglomération, certes plus pluraliste en théorie. On assiste ainsi à l'abandon par l'Agglomération des prémisses d'un mode de gestion publique pluraliste et participatif.

Le même mouvement s'observe au regard de la participation d'acteurs extérieurs à la catégorie des agriculteurs. Les propriétaires sont absents, ce que les élus justifient par leur volonté de lutter contre des logiques patrimoniales. L'expression des riverains et des associations environnementales à propos de la gestion du foncier agricole n'est pas encouragée dans le dispositif local (voir partie 3). Cela apparaît davantage comme un paradoxe face à la volonté énoncée dans les documents d'orientations des collectivités de promouvoir une agriculture répondant à des attentes urbaines ou à des enjeux d'entretien des qualités environnementales de l'espace (biodiversité et paysages). Cette dimension de l'analyse mériterait d'être approfondie. Il s'agirait en particulier de qualifier plus précisément la contribution des agents des administrations professionnelles et locales, des associations de riverains ou environnementalistes dans le cadre des scènes institutionnelles de dialogue. De fait, l'approche de leur contribution est restreinte ici à l'analyse d'affaires locales. Il est probable que mes travaux rendent compte trop partiellement de l'engagement de ces catégories d'acteurs dans le débat.

Un autre prolongement de ces travaux devrait concerner la qualification des visions et des pratiques des propriétaires ainsi que leurs rapports aux exploitants. C'est un point aveugle de la thèse, ces acteurs étant appréhendés uniquement à partir du discours de leurs représentants et de l'analyse des statistiques locales relatives au marché foncier. J'observe bien le maintien d'une mise à distance des propriétaires du dispositif d'élaboration des orientations de régulation de l'accès à la terre. Pour autant, les dynamiques d'accès à la terre se transforment. Une meilleure compréhension de cela permettrait d'appréhender les processus locaux de manière élargie, d'approcher les transformations à l'œuvre du système socio-foncier dans son entièreté.

Plusieurs auteurs ont souligné la difficulté à pérenniser la mise en œuvre des principes d'ouverture de la négociation et de participation élargie du public aux processus décisionnels locaux. Les principaux freins concernent en particulier la mobilisation du public - elle reste souvent différenciée selon les catégories sociales -, et la pérennisation des instances de discussion (Candau et al. 2005; Dion 1984; Duran et al. 1996). Pourtant ici, l'abandon du dispositif initial tient moins à ce type de difficulté qu'à l'enjeu de l'améliorer autour de deux dimensions principales. Il s'agit d'abord, de la nécessité formulée par les responsables professionnels de constituer un espace de travail ad hoc relatif aux questions foncières périurbaines pour les agriculteurs pour construire un point de vue professionnel. Les groupes



sectoriels ne sont pas structurés autour de cet enjeu et de ce fait, ils ne peuvent constituer a priori le cadre du travail professionnel. Ensuite, les moyens de la collectivité sont limités, tant au regard de la compétence agricole que du temps des agents affectés à cet enjeu. Cela rend l'animation et le suivi de la participation de différents groupes agricoles difficile. De ce fait, la mission de constituer un espace de travail qui prenne en compte la diversité est confiée à la Chambre d'Agriculture. Cette injonction est ici traduite par la mise en place d'un collectif hétérogène, et non par l'animation de groupes de pairs. Cela constitue probablement le point de départ d'un travail de la profession sur elle-même visant à redéfinir les contours du métier d'agriculteur périurbain au-delà des clivages sectoriels antérieurs. Pour autant, ce dispositif social contribue aujourd'hui à faciliter l'expression des polyculteurs-éleveurs qui dominent numériquement ce collectif. Cette posture tient à la fois à la valorisation de la mixité comme méthode d'animation dans le giron des organisations professionnelles à cette période, et à la faiblesse des moyens de la Chambre d'Agriculture pour animer des groupes différenciés.

# Chapitre 11. Institutionnalisation et hybridation du dispositif

Dans les champs de l'aménagement du territoire et du contrôle des structures agricoles, l'Etat organise un partage des pouvoirs de réguler l'accès au foncier entre deux autorités locales : les communes et intercommunalités d'une part, le syndicalisme majoritaire en lien avec les services déconcentrés de l'Etat d'autre part. Mais depuis la fin des années 1990 ce partage apparemment clair se brouille dans la mesure où l'Etat impose une ouverture de ces deux dispositifs. Cela se traduit par une injonction à faire participer pour l'aménagement et par une ouverture de sièges dans le cadre des différentes commissions du contrôle des structures. Pour autant, les modalités de la participation élargie des acteurs aux processus de décision restent indéfinies, en particulier pour l'aménagement du territoire. Les acteurs locaux jouissent ainsi d'une marge de manœuvre pour inventer des formes de dialogue local, qui nous l'avons vu dans le chapitre précédent se traduit près d'Angers par le renforcement des liens entre Chambre d'agriculture et Communauté d'Agglomération.

Dans la mesure où la mise en œuvre de la régulation du foncier est une production des responsables locaux, la question de sa pérennité se pose. Cette question se pose de manière d'autant plus prégnante que cette régulation est reliée à la mise en œuvre de projets locaux (PLU, Schémas directeurs puis SCOT dans le champ de l'aménagement, Projet agricole départemental et SDDS dans le champ des structures agricoles). Leur rythme de révision est relativement rapide près des villes. Cette gestion par les projets est associée à une mobilité importante des personnes responsables (elle est liée à leur statut d'élus qui implique une certaine précarité dans la fonction et qui s'accompagne de fait d'une mobilité dans la prise de responsabilité au fil des mandats). Tout cela participe d'une véritable précarité du dispositif social. La question de la pérennisation du dispositif en émergence est donc importante : comment permettre la stabilité dans le temps tant des orientations que des modalités de travail entre acteurs et des instruments de régulation produits localement ?

Ce chapitre permettra de questionner les conditions sociales de la production du dispositif et de qualifier son institutionnalisation en cours. La deuxième moitié de la période observée (2005-2010) a été un moment de production important : infléchissement des orientations des projets des collectivités par le travail de la profession, production d'instruments d'action nouveaux (il s'agit par exemple des réserves foncières agricoles, ou de la mise en place de règlements d'urbanisme spécifiques sur certains territoires) (voir chapitre 9), production du dispositif de représentation de l'agriculture (voir chapitre 10). Un des produits du travail local que je n'ai pas encore explicité concerne la définition des rôles des différentes organisations locales. Je reviendrai dans un premier temps sur les termes et les objets de la négociation locale. Je discuterai ensuite les conditions sociales de cette production. Ici, je pose que i) l'institutionnalisation des relations entre autorités locales de la profession et des collectivités crée les conditions d'un engagement de ces organisations dans l'action, que ii) cette production tient aussi à la proximité idéologique entre les responsables engagés à ce moment donné et à la multi-appartenance des responsables professionnels qui permet une hybridation

des dispositifs hérités de l'aménagement et du contrôle des structures. Ces deux dernières dimensions des configurations sociales locales restent, elles, non instituées.

## **1. Les termes de la négociation : droit d'exercer l'agriculture, pouvoir d'organiser l'accès au foncier**

Au sein de l'arène publique locale, ce qui est à l'œuvre, c'est la négociation d'orientations des politiques et des actions foncières locales. On observe la construction progressive d'un paradigme foncier qui se traduit par des orientations de l'action locale consensuelles et un accord sur des modalités de travail. Il porte sur deux dimensions essentielles : il faut maintenir une intervention publique sur le marché foncier de manière à en réguler l'accès ; et privilégier un usage professionnel de la terre agricole. Autrement dit, les logiques de valorisation patrimoniale ou pour les loisirs du foncier sont illégitimes<sup>227</sup> (voir chapitre 9). Ce paradigme est le produit d'un travail à travers lequel la profession agricole a infléchi les positions antérieures de l'intercommunalité. Le travail local a également abouti à la production d'instruments d'intervention nouveaux, comme par exemple les réserves foncières agricoles (chapitre 7). La négociation porte également sur l'évolution des rôles des différentes autorités locales dans la gestion de l'accès au foncier. Au-delà du rôle croissant de la Chambre d'Agriculture dans l'organisation de la parole agricole, l'articulation de l'action des différentes organisations locales est également en débat. Dans cette partie je m'intéresserai aux termes de la négociation.

J'adopterai ici une perspective classique de sociologie des professions. Hughes propose d'interpréter la dynamique des groupes professionnels comme une compétition permanente entre groupes pour protéger et valoriser leurs emplois (Hughes 1958). Pour cela, les groupes revendiquent une autorisation (*licence*) d'exercer leurs activités. Cette permission légale et sociale de l'exercice professionnel se traduit ici, et c'était mon hypothèse, par une restriction des possibilités d'accéder à la terre pour certaines catégories d'acteurs. Au-delà de cette forme de permission d'exercer, Hughes pose que tout groupe professionnel qui a une *licence* revendique une mission (*mandate*) qui constitue la définition légale d'une sorte de monopole technique (Hughes 1958). La revendication d'un *mandate* est aussi une démarche collective qui vise à imposer une lecture d'une question sociale qui concerne le groupe professionnel et de son rôle par rapport à cette question. Ici, ce qui est notable, et c'est un point moins traité par Hughes mais développé dans les approches politistes, c'est que la négociation porte non seulement sur les modalités de contrôle de l'accès au foncier et leur justification sociale, mais aussi sur la façon dont les organisations professionnelles interviennent localement.

---

<sup>227</sup> Illégitime : c'est-à-dire que les arguments relatifs à la perte de valeur du foncier ou à l'intérêt des processus de valorisation / délocalisation ne sont pas pris en compte dans les négo collectives. Pour autant, pas véritablement d'action dont l'objectif est de lutter contre ces stratégies individuelles.

## ***L'objet de l'accord local : hiérarchie entre projets d'occupation des sols et revendication d'une mission***

Le dispositif de gestion de l'accès au foncier se traduit par des règles qui limitent la possibilité de développement de certains projets urbains sur la terre agricole (densification de l'habitat, protection de certaines zones agricoles) et par une limitation des possibilités de pratiquer l'agriculture pour des agriculteurs de loisir ou qui associent l'agriculture à un projet résidentiel (règles de priorité du schéma des structures agricoles, règles d'urbanisme qui restreint les possibilités d'urbanisation diffuse). Il se traduit également par un instrument qui favorise l'accès à du foncier précaire pour certaines catégories de producteurs (réserves foncières). En revanche, le projet de SCOT entérine la priorité donnée aux activités industrielles et artisanales pour l'accès au foncier. La collectivité locale, qui est ici l'autorité compétente pour l'aménagement, hiérarchise donc les priorités d'accès au marché foncier agricole entre différents usages, qui ne sont pas tous « professionnels ». L'agriculture est prioritaire sur des usages résidentiels ou de loisir, mais ne l'est pas face à des usages industriels ou artisanaux.

Cette hiérarchie relative à l'accès au foncier agricole se fonde sur des justifications qui de fait précisent la mission (mandate) conférée aux activités agricoles par l'Agglomération, ou revendiquée par les autorités professionnelles. Ces justifications relèvent de deux registres au cours de la décennie étudiée :

Il s'agit d'une part de la contribution au développement économique de l'Agglomération : *« Le développement de la filière végétale constitue le premier axe stratégique pour le développement économique »* (Projet d'Agglomération, 2003), *« [la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme doit] permettre le développement d'une activité économique, source de biens, d'emplois et d'énergie »* (Charte agriculture et urbanisme, 2008), *« Le projet reconnaît le rôle économique essentiel de l'agriculture à divers titres : production alimentaire, source d'emplois, gestionnaire des espaces. Localement elle participe à une filière d'excellence (...) »* (projet de SCOT, 2010).

Il s'agit d'autre part de la contribution de l'agriculture à l'entretien environnemental du territoire. *« [la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme doit] permettre de maintenir des espaces ruraux vivants et aménagés. Préserver le cadre de vie, le paysage et l'environnement. Réduire le développement des friches. Contribuer à la maîtrise de l'étalement urbain. Limiter le mitage du territoire. »* (Charte agriculture et urbanisme, 2008), le projet de SCOT souligne les enjeux de protéger la biodiversité, et de valoriser la diversité des paysages.

Si ces registres de justification sont affirmés tout au long de la période, la façon dont la diversité des agriculteurs angevins est associée à ces registres de justification évolue. Dans un premier temps, les collectivités locales formulaient l'ambition d'orienter leur soutien à l'agriculture en fonction des rôles différenciés des différentes activités (horticulture et développement économique, élevage et biodiversité etc.). Ensuite, les négociations avec la profession agricole ont amené à différencier le discours relatif aux activités agricoles angevines. Les différentes fonctions susmentionnées sont alors associées à l'ensemble des activités agricoles professionnelles. Ainsi, la profession, à travers son engagement en faveur

de l'évolution du projet, tend à revendiquer une mission économique et environnementale élargie à l'ensemble de ses composantes.

### ***L'objet de l'accord local : l'évolution des rôles des autorités professionnelles***

Le dispositif en émergence de gestion de l'accès au foncier transforme les formes d'organisation de la profession agricole sous deux angles notables : d'une part il confère à la Chambre d'Agriculture le rôle d'organiser la parole agricole à l'échelle de l'intercommunalité, ce qui était plutôt l'objet des groupes syndicaux locaux jusqu'à présent, d'autre part, il légitime l'intervention de la Chambre d'agriculture dans des dispositifs professionnels d'intervention foncière, ce qui était réservé traditionnellement à l'action syndicale. Ces deux évolutions importantes résultent de l'engagement de l'intercommunalité dans le traitement de questions agricoles.

Si le président de l'Agglomération a eu la volonté d'ouvrir le Conseil de développement à la diversité syndicale agricole, les services et l' élu en charge des questions agricoles et d'aménagement ont tôt exprimé le besoin d'avoir un interlocuteur unique au sein du monde professionnel agricole. La Chambre d'Agriculture est apparue comme cet interlocuteur. En 2007, une convention cadre de partenariat entérine ce choix.

*« Angers Loire Métropole a pour vocation de piloter, concevoir et concerter en vue de l'élaboration des documents d'urbanismes notamment les PLU et le SCOT (...)*

*La mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques et l'organisation de la concertation de tous les acteurs du territoire génèrent un besoin de partenariat étroit avec la profession agricole, qui gère 48 % du territoire de l'agglomération et amène 2 000 emplois plein temps.*

*La complexité des acteurs relevant de l'économie agricole sur le territoire de l'agglomération où les activités sont si diversifiées, implique d'avoir un interlocuteur pilote des négociations avec le monde professionnel agricole.*

*La Chambre d'agriculture de Maine et Loire a vocation à représenter les intérêts professionnels de l'agriculture dans toutes ses composantes et à contribuer au développement de l'économie agricole.(...)*

*Dans ce cadre, la Chambre d'Agriculture est l'interlocutrice privilégiée d'Angers Loire Métropole sur les questions agricoles périurbaines.*

*Pour assurer cette mission sur ce territoire, la Chambre d'Agriculture prend plus particulièrement appui sur les travaux de la Commission Agricole Loire Angers qu'elle a spécialement créée en 2006, notamment sur le projet agricole périurbain en cours d'élaboration. » (extraits de la convention cadre de partenariat en Angers Loire métropole et la Chambre d'Agriculture, 2007)*

Ce faisant, l'Agglomération légitime la Chambre d'Agriculture comme organisateur de la parole agricole. De fait, ce processus transforme les relations établies entre la Chambre d'Agriculture et les groupes locaux, syndicaux ou associatifs. A l'Est d'Angers, comme à Sainte-Gemmes sur Loire, jusqu'en 2005, ce sont des groupes locaux d'agriculteurs qui

portent les mobilisations locales, en particulier pour contester des projets d'aménagement, mais aussi pour porter des propositions d'action foncière différenciées. Dans ce contexte, la Chambre d'agriculture apportait un appui distancié à ces dynamiques. A partir de 2006, les leaders locaux sont intégrés à la commission agricole du Pays Loire-Angers, et c'est à travers les travaux de cette commission que sont débattues puis proposées des pistes d'action. De ce fait, la Chambre d'agriculture apparaît comme l'organisation qui propose des avis et pistes de solution, à la fois aux agriculteurs locaux et à l'Agglomération. Les mobilisations agricoles locales sont d'une certaine manière intégrées au sein de cette nouvelle organisation.

La deuxième transformation notable du fonctionnement au sein de la profession concerne l'intervention de la Chambre d'agriculture dans des dispositifs professionnels d'intervention foncière, traditionnellement réservée au syndicalisme. Les réserves foncières agricoles expérimentées à l'Est d'Angers sont un instrument qui transforme les rouages traditionnels des autorités professionnelles à plusieurs titres. D'abord, les marges de manœuvre de la SAFER se modifient (voir chapitre 7). En actionnant cet instrument, les possibilités de choisir les candidats pour l'attribution des terres de réserve s'amenuisent, mais dans le même temps, l'existence de ces réserves donne la possibilité aux SAFER de mettre en œuvre des actions de restructuration foncière des exploitations localement (ce qui dans un contexte foncier très concurrentiel est difficile). Parallèlement, la Chambre d'Agriculture, l'Agglomération et la SAFER travaillent à l'écriture d'une convention tripartite fixant les modalités de mise en œuvre de ces réserves foncières agricoles. Ce faisant, l'Agglomération légitime l'intervention de la Chambre d'agriculture dans une procédure d'intervention foncière issue du contrôle des structures. Les rôles des différentes organisations sont encore peu définis, il est probable que la Chambre d'Agriculture intervienne dans l'identification des terres libérées à mettre en réserve et dans la proposition de candidats à l'installation ou à l'acquisition. Ces rôles sont traditionnellement ceux des agents de la SAFER et de l'ADASEA.

### ***Des évolutions inscrites dans un contexte professionnel mouvant***

Ce nouveau mode de fonctionnement professionnel aurait pu apparaître comme un dessaisissement par la Chambre d'Agriculture de missions des syndicats (de représentation et de gestion foncière). De fait cela n'est pas le cas pour trois raisons principales.

D'abord, les enjeux d'aménagement et de développement agricole périurbain ne sont pas un objet classique des syndicats locaux. Ces groupes travaillent principalement sur des enjeux politiques européens et de gestion des filières et des marchés. Les questions foncières sont également débattues, mais à propos des avis à donner dans le cadre du contrôle des structures. Le travail syndical sur les questions d'aménagement se structure seulement à partir des années 2000 et s'articule d'emblée étroitement avec le travail consulaire. La façon dont la commission agricole du Pays formule ses objets de travail est donc originale au regard du débat syndical traditionnel (questions liées à l'aménagement ou systématiquement rapportées au territoire local).

Ensuite, la FDSEA entretient des liens étroits avec la Chambre d'agriculture en Maine et Loire (voir chapitre 3). Et en particulier, la Commission agricole du Pays Loire-Angers est présidée par un responsable syndical de la FDSEA qui est membre associé à la Chambre

d'agriculture mais qui n'en est pas élu. Si la commission agricole est bien institutionnellement portée par la Chambre d'Agriculture, la proximité sociale entre le syndicat majoritaire et la Chambre d'Agriculture est telle que l'évolution du partage des rôles entre Chambre d'Agriculture et syndicalisme local n'a pas fait débat.

Enfin, l'engagement de la Chambre d'agriculture dans l'intervention foncière professionnelle (à travers les réserves en particulier) s'inscrit dans un contexte où d'une part la SAFER développe en parallèle son concours aux collectivités locales - le développement des réserves foncières agricoles participe de ce mouvement - ; et d'autre part, les missions de l'ADASEA du Maine et Loire sont reprises par la Chambre d'Agriculture, en particulier celles relatives à l'installation<sup>228</sup>. La définition des rôles des différentes organisations à propos des réserves foncières traduit donc des reconfigurations englobantes de leurs missions dans un contexte de réduction des moyens propres du développement agricole.

### ***Un accord fondé sur la partage des moyens entre autorités locales***

Mais les évolutions des rôles des différentes organisations relèvent également, voire surtout, d'une logique instrumentale : les autorités tant professionnelles que locales détiennent des capacités d'agir différenciées et s'accordent sur les modalités de mise en commun de ces moyens : financiers, de réglementation d'urbanisme, d'intervention sur le marché foncier agricole. En fait ce sont essentiellement la collectivité locale et la SAFER (à travers elle le syndicalisme agricole) qui détiennent des compétences relatives au foncier. Ce qui est intéressant dans ce contexte, c'est la capacité qu'a eue la Chambre d'agriculture à devenir l'interlocuteur privilégié de l'Agglomération. Cela tient à la diversité de l'agriculture localement, à l'histoire locale conflictuelle entre des groupes syndicaux et l'Agglomération et à la capacité de la Chambre d'Agriculture à s'inscrire dans une logique de développement, de projets. Cette dernière raison marque la volonté de la collectivité de ne pas se limiter à réguler l'occupation de l'espace, mais à intervenir aussi dans l'évolution de l'agriculture sur le territoire.

\* \* \*

On assiste ainsi localement à une négociation qui porte sur trois objets principaux. Le premier concerne le partage de la terre agricole. Une hiérarchie entre les différentes formes d'usage est négociée au sein de laquelle la profession revendique la priorité pour les activités agricoles professionnelles. Le produit des travaux consiste en une meilleure prise en compte des enjeux professionnels d'accès au foncier, même si la collectivité maintient la priorité accordée aux usages urbains de développement économique. Cet accès privilégié à la terre (on peut ici parler de licence au sens de Hughes) est justifié par l'acceptation d'une mission (mandate) par la profession. Cette mission consiste à participer au développement économique de l'agglomération et à préserver l'environnement local (biodiversité et paysages). La profession revendique ici que cette mission ne soit pas associée à une différenciation des rôles des agricultures au sein de la profession. Par ailleurs notons que cette mission ne se traduit pas par un travail relatif à la transformation des pratiques agricoles, mais constitue davantage une

---

<sup>228</sup> La disparition programmée de l'ADASEA du Maine et Loire n'a rien de spécifique, Elle s'inscrit dans un contexte national où les ADSEA disparaissent ou sont intégrées aux Chambre d'Agriculture.

justification consensuelle, fondée sur l'affirmation peu étayée que l'agriculture prend déjà en charge ces fonctions.

Le deuxième objet de négociation porte sur les organisations de développement agricole et le maintien de leurs activités en territoire périurbain. Ici c'est le développement des activités des différentes organisations qui est en jeu, dans un contexte où leurs perspectives de développement sont incertaines. Deux dynamiques professionnelles s'entrecroisent donc, l'une centrée sur le maintien de l'activité des agriculteurs, l'autre sur le maintien de l'activité des agents de développement.

Enfin, un troisième objet de négociation porte sur la mise en commun de moyens et compétences pour l'action conjointe des institutions. La dimension instrumentale des processus à l'œuvre localement est indéniable. Elle explique largement la motivation des responsables locaux dans la mise en œuvre du dispositif.

La négociation aboutit de fait à la production d'orientations, de procédures de travail et d'instruments nouveaux. Les parties suivantes questionnent les conditions sociales de production de ces accords locaux. Deux facteurs apparaissent ici déterminants : l'institutionnalisation des objets et des formes de relation entre autorités et l'évolution des configurations sociales internes à la profession.

## **2. Un processus d'institutionnalisation des relations entre Chambre d'Agriculture et Agglomération**

Aujourd'hui, en France, les agriculteurs représentent généralement moins d'un pour cent de la population active des territoires périurbains, tout en continuant d'occuper et d'exploiter plus de la moitié de leur espace. Ce paradoxe traduit leur faible poids politique, en même temps que leur position stratégique en matière de développement territorial, surtout dans un contexte où l'espace potentiellement disponible est un enjeu essentiel dans les processus d'urbanisation. Dans un contexte où les échelles de réflexion et d'action se multiplient (communale, intercommunale, agglomération, aire de Schéma de cohérence territoriale, pays, etc.), il en découle souvent un dialogue difficile sur les questions agricoles entre les groupes sociaux locaux et des tensions entre les organisations agricoles et les collectivités territoriales. De fait, les relations entre la profession agricole et l'intercommunalité prennent des formes variées, allant du conflit entre l'Agglomération et syndicat professionnel local, à la relation de travail entre agents des organisations en passant par la participation de responsables professionnels ou d'élus à des commissions instituées. De cet enchevêtrement complexe émerge au cours des années 2000 un dispositif au sein duquel les relations entre profession agricole et intercommunalité se structurent, s'institutionnalisent<sup>229</sup>. Ce processus concerne en premier lieu la Chambre d'Agriculture et l'Agglomération. Je propose ici de le décrire et de

---

<sup>229</sup> J'entends par là que les relations sont plus formalisées, elles deviennent pérennes et sont reconnues et acceptées localement.



préciser ce en quoi il contribue à créer des conditions pour le développement d'actions de gestion foncière nouveaux<sup>230</sup>.

### ***Relations anciennes entre Chambre d'agriculture et intercommunalité et formalisation récente d'un partenariat***

Les relations entre organisations professionnelles agricoles et intercommunalité sont anciennes autour d'Angers. Elles se sont développées à l'occasion d'actions de natures diverses, allant de la production d'avis dans le cadre des schémas directeurs dès 1976 (puis 1996 et 2006 pour le SCOT) à la mise en œuvre d'actions plus ponctuelles comme par exemple, la mise en place d'actions visant à maintenir des pratiques d'élevages respectueuses de la biodiversité dans les basses vallées angevines (voir encadré 1). Elles se structurent également dans le cadre de conflits relatifs à l'aménagement du territoire.

Ces occasions de travail, même si elles sont parfois conflictuelles ou concernent des territoires limités, participent à tisser des relations d'interconnaissance entre responsables locaux. Citons en particulier le fait que la responsable actuelle du service aménagement des territoires de l'Agglomération a débuté sa carrière comme chargée de mission pour le syndicat intercommunal de la coupure verte, les deux élus qui ont pris en charge les questions agricoles pour l'Agglomération au cours de cette décennie ont chacun contribué soit à la mise en place d'un projet de développement durable périurbain, soit au maintien d'une opération agri-environnementale sur les basses vallées angevines dans les années 1990. Enfin, la responsable professionnelle qui au début des années 2000 a été l'interlocutrice de l'Agglomération pour la Chambre d'agriculture, côtoyait les élus angevins depuis une dizaine d'années dans le cadre de cette même opération agri-environnementale.

Pour autant, les actions restent ponctuelles. C'est l'injonction étatique à mettre en place l'intercommunalité à la fin des années 1990 qui initie un processus de pérennisation des relations entre les organisations locales. La loi crée également une « obligation de dialogue » pour l'écriture de projets de planification territoriale intersectoriels (SCOT). De fait, les procédures de planification urbaine sont indéniablement des temps forts de dialogue (Schémas directeurs, SCOT, PLU intercommunaux). En 1996, la contribution professionnelle a pris la forme d'une part de mobilisations locales contre le projet et d'autre part d'un avis officiel de la Chambre d'agriculture sur un projet presque finalisé. Puis, à l'occasion du projet d'Agglomération, des plans locaux d'urbanisme puis du SCOT, la contribution professionnelle se transforme : la Chambre d'Agriculture participe à la définition des orientations du projet, de l'expertise et de la proposition de modalités d'action.

---

<sup>230</sup> Ces développements s'inspirent pour partie de la synthèse des travaux réalisés dans le cadre du programme Prospective agricole et dynamiques urbaines, rédigée en 2010 en collaboration avec Janick Huet de la Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, Claire Ruault du GERDAL, Roger Le Guen de l'ESA et Jean-Noël Chaucesse de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique.

### **Encadré 1. Principales actions associant profession agricole et collectivités locales angevines**

1966 : Aménagement du Val d'Authion et délocalisation des activités horticoles angevines

1976 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)

1979 : création du syndicat intercommunal de la coupure verte à l'Est d'Angers

1993 et 1999: OGAF dans les Basses vallées angevines, soutenue financièrement par l'agglomération en 1999

1998 : candidature conjointe de l'agglo et la Chambre d'Agriculture pour un projet de développement durable périurbain ; copiloté par les directions départementales de l'agriculture et de l'équipement, agence d'urbanisme (AURA) et Conseil général

1999 : réflexion de la ville sur l'aménagement du site naturel de l'Ile St Aubin, associe acteurs professionnels, Chambre d'Agriculture, direction départementale de l'agriculture, direction régionale de l'environnement, ADASEA ; participation des agriculteurs à des opérations ponctuelles de communication et échange avec les urbains

2002 : contribution de la Chambre d'Agriculture au projet d'agglomération. Participation de la Chambre d'Agriculture au conseil de développement de l'agglomération et du pays.

2003 : Elaboration des PLU, diagnostics menés par la Chambre d'Agriculture. Adhésion conjointe Chambre d'Agriculture-Agglomération à l'association Terres en Villes.

2004 : l'Agglomération obtient le pilotage du site Natura 2000 des basses vallées angevines, l'ADASEA en assure l'animation.

2006 : Début de l'élaboration du SCOT,

2007 : Signature d'une convention cadre de partenariat entre l'Agglomération et la Chambre d'Agriculture

2008 : Elaboration du projet agricole

2009 : Signature de la convention opérationnelle de partenariat entre l'Agglomération et la Chambre d'Agriculture

### ***Ce que produit le dialogue entre Chambre d'agriculture et intercommunalité : orientations de l'action et moyens pour agir***

En quoi peut-on parler d'institutionnalisation des relations entre les collectivités urbaines et les organisations de développement agricole ? En quoi ce processus crée-t-il des conditions favorables pour mettre en place des actions en réponse aux préoccupations d'articulation des enjeux de développement urbain et agricole ? Trois processus participent de cette institutionnalisation et contribuent à rendre plus prévisibles les attitudes des différentes parties prenantes de l'action et plus pérennes les relations entre acteurs. Il s'agit d'abord d'une

stabilisation des relations entre organisations et entre acteurs ; ensuite de la construction de savoirs qui deviennent un socle partagé à partir duquel la discussion pratique s'engage, et enfin, de la définition progressive d'orientations négociées qui guident ensuite l'action locale. Ces processus réduisent le risque qu'encourent les différentes organisations en s'engageant dans la discussion d'actions locales.

### **Des relations organisées et pérennisées**

Les relations entre institutions s'organisent principalement à deux niveaux et sous deux formes : i) la mise en place de lieux de dialogue entre institutions Chambre d'agriculture et intercommunalité, ii) la mise en place de lieux de représentation et d'expression des agriculteurs du territoire.

A partir des années 2000, la contribution professionnelle dépasse le cadre réglementaire strict de la consultation des personnes publiques associées. Elle se formalise (signature de contrats de prestations entre la Chambre d'Agriculture et l'Agglomération en 2003 puis de conventions de partenariat en 2006 et 2009) et se pérennise dans le cadre d'instances permanentes : Conseil de développement, participation à l'association Terres en Villes<sup>231</sup> et comité de pilotage du partenariat Chambre-Agglomération. Le principe et le fonctionnement du Comité de pilotage est inscrit dans un protocole de partenariat qui contient des engagements réciproques entre institutions et définit des règles partagées d'organisation et de fonctionnement (la convention cadre se décompose comme suit : un projet partagé, des instances de régulation, et des principes de fonctionnement). Cet accord cadre est complété par des conventions annuelles d'application.

J'ai d'ores et déjà présenté la commission agricole du Pays Loire-Angers qui est constituée en 2006 par la Chambre d'Agriculture. A cette époque, l'Agglomération adresse des demandes à la Chambre d'Agriculture : proposer un nouveau porte-parole de la profession<sup>232</sup>, être en mesure de travailler aux échelles de territoire pertinentes au regard du projet de l'intercommunalité (les polarités entre autres), rendre compte de la diversité de l'agriculture locale, être en mesure de passer du diagnostic à la proposition d'action. La structuration de la commission agricole du Pays Loire-Angers et l'engagement de ce collectif dans l'élaboration d'un projet agricole répond à ces différents enjeux. Elle relève également de la formalisation et la pérennisation d'un groupe de réflexion professionnel préexistant<sup>233</sup>.

A côté des instances institutionnelles, la conduite d'actions en commun dans le cadre de projets précis permet de faire progresser l'interconnaissance, de développer des relations de

---

<sup>231</sup> Association née en 2000 qui réunit des « couples » Chambre d'Agriculture-Agglomération sur 20 territoires français en 2010.

<sup>232</sup> L' élu en charge de l'agriculture ne souhaitait plus depuis 2004 travailler avec la responsable professionnelle désignée par la Chambre d'Agriculture en 2000. Le rejet de cette responsable professionnelle est pour partie lié au fait qu'elle est élue au titre de la propriété privée rurale, nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent.

<sup>233</sup> De fait, précédemment, des responsables de la Chambre d'Agriculture et de la FDSEA se réunissaient, certes rarement, pour traiter des enjeux d'aménagement à l'échelle du Pays. Ces responsables constituent le groupe de travail pilote de la Commission à partir de 2006.

confiance, entre agents, et entre élus<sup>234</sup>. On note au cours de la période un processus de rapprochement entre agents qui va de pair avec les liens qui s'établissent entre quelques élus professionnels et quelques élus des collectivités (un ou deux). Or la poursuite de ces actions est contractualisée à partir de 2007 dans le cadre d'une convention de partenariat entre Chambre d'Agriculture et Agglomération. Cette assise institutionnelle est un facteur de stabilité et de pérennité des relations car, même si quelques responsables et agents sont engagés de longue date sur le territoire, nous avons observé à l'échelle régionale un renouvellement rapide d'une partie des agents et des élus impliqués au sein des Chambres d'Agriculture comme des intercommunalités sur les questions d'agriculture périurbaine. L'institutionnalisation des relations entre organisations est donc un facteur important pour maintenir des relations de travail.

### **Les moyens mobilisés : construire une expertise partagée, développer les moyens humains et financiers**

L'institutionnalisation des relations entre Chambre d'agriculture et collectivité traduit et tend à renforcer l'engagement par les deux parties de moyens autour d'objectifs et programmes divers. Dans un premier temps ces moyens portent sur la production et l'échange de connaissances, de données et d'expertise, en lien ou non avec des actions envisagées dans le cadre des accords de partenariat. Au début des années 2000, on assiste à la mise en place d'un observatoire agricole dont les données sont partagées, les premiers contrats passés entre Chambre d'Agriculture et Agglomération concernent la réalisation de diagnostics agricoles.

Ensuite, chaque institution consacre des moyens humains pour la mise en œuvre des actions prévues dans les conventions ou protocoles de partenariat et à l'animation des instances de concertation. Du côté de la Chambre d'agriculture, deux personnes (soit 1,5 équivalents temps pleins) sont engagées spécifiquement sur le territoire périurbain, pour l'accompagnement des actions agricoles, l'animation de la commission agricole du Pays Loire-Angers et le suivi du partenariat avec la collectivité. Cet engagement en temps est important en comparaison aux autres Chambres d'Agriculture de la région. Du côté de l'Agglomération, une salariée est investie sur les questions agricoles pour moins d'un mi-temps.

Enfin, dans le cadre des conventions de partenariat, chaque institution engage des moyens financiers pour la réalisation d'actions. Notons en particulier que l'Agglomération finance une partie du poste de la chargée de mission agriculture périurbaine de la Chambre d'Agriculture.

### **La formalisation des orientations pour l'action participe de l'institutionnalisation du dispositif**

Le processus de négociation à l'œuvre localement aboutit à la production d'orientations pour l'action. Ces orientations restent pour certaines énoncées (seulement) par des responsables locaux. Elles sont pour d'autres écrites et votées dans le cadre de documents politiques (Chartes, documents de planification urbaine, schéma des structures agricole). La définition

---

<sup>234</sup> Cet aspect a été souligné par les agents de Chambres et des collectivités que nous avons rassemblés en groupe d'échange de pratiques dans le cadre du programme Prospective agricole et dynamiques locales : les relations de confiance qui s'établissent autant entre élus qu'entre agents, apparaissent comme un produit d'un travail sur la durée et permettent ensuite de désamorcer des conflits potentiels, de passer outre des difficultés, etc.

d'orientations et de programmes d'actions qui font l'objet d'une validation partagée constituent un cadre politique et institutionnel dans lequel peut s'inscrire (de manière légitime et avec une certaine assise sur la durée) à la fois le travail des agents et la mobilisation des acteurs de terrain autour des questions que soulèvent l'articulation entre développement agricole et urbain. Ainsi, la proposition de pistes d'action nouvelles par la Chambre d'Agriculture et la SAFER à partir de 2005 s'appuie sur ce processus qui légitime autant qu'il oriente l'action.

Si l'institutionnalisation des relations entre Chambre d'agriculture et Agglomération constitue une des conditions sociales de la production d'orientations et de pistes d'action locales nouvelles, une autre condition, plus conjoncturelle, apparaît importante. Depuis 2006, les configurations sociales au sein de la profession ont notablement évolué et ont participé à rendre possible la tenue de certains débats entre responsables locaux.

### **3. Reconfigurations sociales au sein de la profession**

Les processus décrits aboutissent à une hybridation croissante des modalités d'action locales pour préserver le foncier agricole : les réserves foncières agricoles sont un instrument du contrôle des structures associé aux moyens financiers des collectivités locales et mises en œuvre en lien avec la politique d'urbanisme. Les zones agricoles protégées (ZAP) sont un instrument de l'aménagement mobilisé pour préserver l'installation en agriculture. Le projet de réactivation du syndicat intercommunal de la coupure verte vise à promouvoir l'investissement des collectivités pour aménager le territoire agricole à des fins productives et environnementales (voir chapitres 7 et 8). Ce processus a été rendu possible par l'évolution des conditions sociales du dialogue entre profession et intercommunalité.

#### ***2000 – 2005 : distinction des scènes et incompatibilité des rôles***

Cette période est marquée par l'engagement d'un nombre très restreint d'acteurs dans le travail entre profession agricole et Agglomération. Il s'agit pour l'Agglomération de l'élue en charge de l'aménagement et de l'espace rural et de la directrice du service aménagement. Il s'agit pour la profession agricole de l'élue de la Chambre d'Agriculture en charge de la commission foncier, du responsable du service urbanisme de la Chambre d'Agriculture et du directeur de la SAFER.

La proposition ou l'accompagnement de pistes de solution faisant appel à la fois aux moyens et compétences foncières de la collectivité et de la profession sont rendues difficiles d'abord du fait d'un cloisonnement relatif au sein de la profession entre d'une part le dispositif de contrôle des structures (CDOA, ADASEA, SAFER), et d'autre part, l'activité de la Chambre d'Agriculture. Ensuite, les points de vue des responsables de l'Agglomération et de l'élue de la Chambre d'Agriculture semblent incompatibles, en particulier à propos de l'acquisition de foncier agricole par la collectivité. Revenons sur ces deux points.

Au sein de la profession agricole, l'invitation de représentants professionnels au Conseil de développement de l'Agglomération contribue à l'instauration d'un groupe de travail autour des questions d'aménagement, en lien avec les projets des collectivités. Il rassemble autour des quatre porte-paroles de la Chambre, de la FDSEA et des jeunes agriculteurs, des

responsables professionnels de ces institutions engagés dans la commission « foncier » de la Chambre d'Agriculture, dans la section aménagement de la FDSEA ou encore dans la section syndicale « région angevine » de la FDSEA. Les objets de travail de ce groupe sont d'émettre des avis sur les documents d'urbanisme, sur les aménagements fonciers menés suite aux travaux d'infrastructure, puis sur les chemins de randonnée et l'écriture du projet d'Agglomération. Ce groupe de travail se réunit rarement. Plusieurs responsables participant à ce groupe ont par ailleurs des responsabilités dans le cadre du dispositif du contrôle des structures (participation à la CDOA, membre de l'ADASEA). Pour autant, les objets de travail au sein des différentes scènes professionnelles restent distincts. Si la CDOA s'engage dans une réflexion sur la spécification du projet agricole dans les zones périurbaines et sur les liens à établir avec les collectivités, les orientations énoncées dans le projet agricole départemental (2006) restent très générales. Inversement, le groupe de travail Chambre-FDSEA sur les questions foncières et d'aménagement n'engage pas de travail précis sur des questions relatives à l'évolution des structures ou à l'orientation de l'agriculture. Ainsi la multi-appartenance de quelques responsables professionnels à ces différentes scènes de discussion ne se traduit pas par un travail de production de pistes d'action reliant enjeux d'aménagement et outils fonciers professionnels. Cette mise à distance des missions spécifiques des différents groupes de travail tient au fait que la responsable du groupe aménagement périurbain de la Chambre d'Agriculture a une légitimité faible au sein de la profession : elle n'a pas de mandat à la FDSEA et tient son élection à la Chambre de sa position de vice-présidente du syndicat de la propriété privée rurale. Or cette organisation syndicale est opposée au dispositif de contrôle des structures. La responsable du groupe aménagement périurbain de la Chambre d'Agriculture n'est donc pas en situation de créer des liens entre dispositifs et n'en a pas la volonté. Cette relative distance entre scènes à l'échelle institutionnelle est également observable entre ce niveau institutionnel et les mobilisations locales des agriculteurs. De fait, pendant cette période, ni la Chambre d'agriculture ni la FDSEA ne s'engagent dans l'accompagnement des dynamiques professionnelles à l'échelle communale (voir chapitres 7 et 8). Celles-ci restent le fait de groupes, le plus souvent liés au syndicalisme. Si ces groupes locaux sont porteurs de pistes de solution pratiques, qui pour certaines mobilisent des instruments fonciers professionnels ou de l'aménagement, elles ne sont pas toutes soutenues et mises en œuvre du fait notamment de cette mise à distance par la Chambre d'Agriculture entre réflexion sur le développement agricole périurbain et dispositif de contrôle des structures (c'est le cas en particulier des réserves foncières professionnelles au Sud d'Angers, voir chapitre 8).

Le second point qui limite la production originale de pistes de solutions à cette période, tient aux divergences de visions puis au conflit qui oppose l' élu intercommunal en charge de l'agriculture et la responsable Chambre d'Agriculture. En tant que représentante des propriétaires fonciers<sup>235</sup>, cette dernière adopte à plusieurs reprises une position très critique vis-à-vis des pratiques d'acquisition foncière de l'Agglomération dans le cadre de projets d'aménagement. En tant que porte-parole de la profession agricole, elle présente une position très réservée sur l'opportunité de mettre en œuvre des réserves foncières agricoles portées par

---

<sup>235</sup> Elle est élue au bureau de la Chambre d'agriculture en tant que représentante des propriétaires fonciers, elle est vice-présidente du syndicat départemental de la propriété privée rurale.

la collectivité. Cette dualité des positions devient rapidement intenable et les relations entre l'élu intercommunal et cette responsable professionnelle sont rompues vers 2004.

Les deux années qui suivent sont ainsi marquées par des transformations importantes des configurations sociales au sein de la profession agricole : les groupes syndicaux locaux engagent parfois des négociations directes avec les services et les élus de l'Agglomération, les liens entre SAFER et intercommunalité se renforcent. A partir de 2006, c'est un leader syndical de la FDSEA qui devient l'interlocuteur principal de l'Agglomération. Il est chargé de présider une commission agricole du Pays Loire-Angers, qui à l'origine est pensée comme une commission mixte FDSEA-Chambre d'Agriculture.

### ***Depuis 2006 : l'engagement des responsables structures comme moyen pour agir***

A partir de 2006, la position sociale qu'a le nouveau porte-parole de la profession est déterminante de la capacité de la profession à négocier la mise en œuvre d'instruments d'intervention foncière hybridant les moyens de la profession et de la collectivité. A travers ses engagements multiples et à travers la structuration de la commission agricole du Pays Loire-Angers, il crée les conditions de proposition et de mise en œuvre de ces instruments.

En effet, ce nouveau porte-parole a une position élevée dans la hiérarchie professionnelle : il est secrétaire général adjoint de la FDSEA, en charge de la section aménagement. A ce titre il préside l'ADASEA en 2006 (il restera par la suite membre du bureau de l'ADASEA) et participe à la CDOA. En tant que président de l'ADASEA, il participe aussi aux comités techniques des SAFER. De plus, c'est lui qui anime et se fait le porte-parole du groupe syndical majoritaire au sein de ces instances. En effet, chaque commission de la CDOA est précédée par une réunion de préparation des membres adhérents à la FDSEA et aux jeunes agriculteurs. Ces réunions visent à définir un avis commun, qu'il se charge de porter en séance. Ainsi, ce nouveau porte-parole professionnel auprès de l'Agglomération est dans une position sociale privilégiée pour proposer de mobiliser des instruments fonciers professionnels issus du dispositif de contrôle des structures.

De plus, la commission agricole mise en place constitue une solution organisationnelle à un enjeu majeur : l'adhésion des agriculteurs locaux au projet professionnel institutionnel. En effet, d'une part, l'attribution de terres, en particulier dans le cadre de la SAFER, tient compte d'un « avis local », produit en général par le bureau de la section cantonale ou communale de la FDSEA ; d'autre part, la possibilité d'attribuer les terres pour un type de projet agricole particulier dépend de l'existence de candidats localement qui portent ce type de projet. Or, il existe une disjonction entre les logiques individuelles d'une partie des exploitants, en particulier des polyculteurs-éleveurs, et le projet porté par la Chambre d'Agriculture et la FDSEA à l'échelle du Pays. Le directeur de la SAFER, comme l'élu intercommunal en charge de l'agriculture souligne la difficulté à mettre en œuvre le projet institutionnel de ce fait. Or, cette commission agricole associe des responsables professionnels porteurs du projet institutionnel à des agriculteurs engagés sur leur commune. De fait, ces agriculteurs engagés localement ont souvent des responsabilités dans les syndicats communaux ou cantonaux (c'est le cas de près de la moitié des agriculteurs participant à la commission agricole du Pays Loire Angers) et constituent de bons relais auprès des groupes professionnels locaux. La mise en

œuvre de la première réserve foncière agricole à l'Est d'Angers a révélé le rôle des membres de la Commission agricole dans le dispositif (voir chapitre 7). Le leader syndical local, après avoir discuté de manière informelle à plusieurs reprises avec le président de la commission agricole du Pays, adopte une position locale : en l'occurrence accepter l'acquisition de terres par l'Agglomération à des fins de mise en réserve. Cette position se heurte aux visions des agriculteurs de la localité (plusieurs d'entre eux sont candidats contre l'Agglomération pour acquérir ces terres). Le responsable syndical local convoque une réunion pour s'accorder sur un avis local, c'est là qu'il convainc ses pairs de donner un avis favorable à l'acquisition par l'Agglomération. En comité technique SAFER, l'avis du président de la commission agricole Loire-Angers (qui tient lieu d'avis du groupe syndical majoritaire FDSEA-Jeunes agriculteurs), associé à l'avis local permettent un vote favorable de cette décision sans difficulté.

Enfin, si la capacité des acteurs locaux à produire des instruments et des orientations partagées entre profession et collectivité se développe à partir de 2006, c'est aussi qu'avec la désignation de ce responsable syndical, une proximité idéologique se met en place entre lui et le vice-président de l'Agglomération en charge de l'agriculture. En effet, le nouveau porte-parole professionnel a une vision radicalement opposée à celle de la porte-parole précédente sur un point crucial : il est favorable au renforcement de la régulation de l'accès à la terre dans le cadre du dispositif de contrôle des structures. Comme son interlocuteur de l'Agglomération, il considère les logiques de valorisation de la terre par les propriétaires comme une difficulté contre laquelle il faut lutter.

## **Conclusion**

Je me proposais dans ce chapitre d'analyser les conditions sociales de la production et de la mise en œuvre d'instruments de gestion de l'accès au foncier renouvelés, en particulier à partir de 2005.

Dès le début des années 2000, on assiste à la négociation d'une licence professionnelle agricole : les collectivités locales énoncent une hiérarchie entre formes d'occupation des sols qui place l'agriculture professionnelle après les activités industrielles et artisanales mais avant l'agriculture non professionnelle et l'habitat diffus ou peu dense. L'institutionnalisation de cette licence à travers la publicisation d'orientations politiques locales crée des conditions favorables à l'engagement d'acteurs locaux dans l'action. Au cours de cette première période, ce sont avant tout des instruments hérités de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme qui sont mobilisés.

Ensuite, s'engage une période où les rôles des organisations professionnelles agricoles et des instruments nouveaux sont produits, hybridant les outils et moyens des collectivités locales et de la profession. Les conditions sociales de cette production importante tiennent à deux facteurs principaux :

### **L'évolution des configurations sociales au sein de la profession.**

Elles renvoient d'une part à la désignation d'un porte-parole professionnel dont les visions de la gestion souhaitable de la terre agricole sont très proches de celles de son interlocuteur de



l'Agglomération. La Commission agricole du Pays permet d'autre part de relier les actions des organisations professionnelles, jusque là peu coordonnées. Elle tisse un lien entre responsables du dispositif professionnel d'accès à la terre (contrôle des structures) et responsables engagés dans la relation aux collectivités autour de questions d'aménagement ; entre responsables communaux et intercommunaux. Ainsi, une sorte d'hybridation sociale des lieux de discussion de l'aménagement et de l'évolution des structures s'instaure.

### **L'institutionnalisation de la négociation.**

Elle relève à la fois de la formalisation des orientations, et de la clarification et pérennisation des modalités de travail entre organisations professionnelles et collectivités locales.

Enfin soulignons un point moins développé des travaux qui concerne le processus à l'œuvre de revendication d'une mission des organisations professionnelles agricoles. Cette dimension serait à approfondir tant elle paraît jouer un rôle majeur dans l'institutionnalisation du dispositif de régulation de l'accès à la terre. A travers cette revendication, les organisations sont engagées dans un travail de redéfinition des métiers de conseiller agricole près des villes. Certains auteurs mènent des recherches sur la caractérisation de ce processus (Le Guen et al. 2010). Il serait intéressant de poursuivre ces recherches en mettant en regard ces travaux avec l'analyse des processus sociopolitiques d'intégration de la place de l'agriculture dans les dynamiques urbaines, tels que cette thèse les pose.

# Conclusion générale

Le regard des chercheurs sur les questions foncières en agriculture a évolué au cours des cinquante dernières années autour de trois paradigmes.

- La terre a d'abord été considérée comme le support d'une hiérarchie sociale au sein des communautés rurales. En l'absence de dispositif de régulation ou d'intervention sur la transmission de la terre, l'acquisition était alors le mode principal d'accès à la terre. La terre possédée constituait un critère de classement social et économique des individus.
- Ensuite, la terre a été avant tout envisagée comme le support de l'acte de production. Le dispositif de contrôle des structures, promu et cogéré par l'Etat et la profession agricole, a été l'instrument politique de cette vision. Le fermage se développe, la terre est réservée aux agriculteurs, le rôle social et politique des propriétaires s'amenuise.
- Enfin, à partir des années 1990, les usages de la terre agricole se diversifient, ses fonctions sociales s'élargissent : terre pour produire, pour résider, pour le loisir, pour le développement urbain et économique, les participants aux processus de gestion de la terre agricole se diversifient en particulier autour de l'agri-environnement. Dans le même temps, la terre redevient l'objet de concurrences multiples pour l'acquisition et elle se renchérit dans une certaine indifférence des pouvoirs publics qui tendent à réduire les possibilités d'intervention par le contrôle des structures.

Comme ailleurs, tant les pratiques des angevins que les projets de leurs élus rendent compte d'une diversification des usages de la terre agricole (produire, préserver l'environnement, habiter et développer l'activité économique). Cette reconnaissance de la diversité des candidats à l'usage de la terre agricole se double localement d'une diversification de fait, interne à l'agriculture, des situations et des stratégies foncières des agriculteurs. La diversification des concurrences pour l'accès à la terre est pour partie traitée avec l'établissement d'une hiérarchie consensuelle entre formes d'agriculture (professionnelle et non-professionnelle). Mais des points de divergence demeurent entre responsables locaux. Ils concernent le classement entre projets d'usage agricoles et de développement économique. Ils concernent également l'opportunité d'orienter les activités agricoles périurbaines vers des attentes locales et le rôle des collectivités dans ce processus. Ces débats, en cours ou à venir donnent à voir des divergences fortes entre les points de vue des acteurs partie-prenante.

Dans un mouvement qui s'apparent à une résistance aux dynamiques sociales, culturelles et économiques contemporaines, un accord fondateur se dessine entre responsables locaux sur la façon d'appréhender les questions foncières agricoles, un paradigme local spécifique émerge. La terre agricole reste avant tout pensée et gérée comme un outil au service de l'activité agricole professionnelle. Certes, l'agriculture est aujourd'hui redéfinie autour d'activités diversifiées (production, vente, accueil, offre de services de loisir ou environnementaux), mais le caractère rémunérateur de ces activités pour l'agriculteur reste au fondement de cette définition. De plus un consensus émerge sur l'enjeu de réguler les dynamiques

concurrentielles pour l'accès à la terre. Dans ce contexte, le dispositif en émergence, en travaillant sur les conditions du maintien des activités agricoles professionnelles, s'inscrit dans une lecture des questions foncières agricoles proche de celle adoptée au niveau national des années 1960 aux années 1980.

La thèse consiste à montrer que le dispositif émergent est le résultat d'une construction sociopolitique qui s'inscrit dans le cadre d'un processus corporatiste localisé. La définition que j'ai développée du corporatisme se structure autour de quatre caractéristiques principales. Il s'agit de l'imposition d'une lecture d'un problème social par un groupe donné, de la limitation de l'expression des groupes sociaux locaux auprès de l'autorité légitime au travers d'un nombre réduit d'interlocuteurs autorisés, de l'institutionnalisation du processus de négociation et de l'existence d'une stratégie de subordination de l'autorité par un groupe social donné. Reprenons et discutons ces dimensions...

### ***La proposition par les éleveurs d'une lecture des questions foncières à partir de l'ancrage territorial***

Un des premiers axes de démonstration de cette thèse a consisté à montrer que le groupe social dominant localement des polyculteurs-éleveurs, à travers l'action d'un responsable syndical influent, a infléchi le projet porté par les collectivités et a participé à modeler le paradigme foncier local. Ce travail se traduit en particulier par l'imposition d'une certaine lecture des trajectoires foncières souhaitables des exploitants et de la mobilité des structures, qui ne fait consensus ni au sein de la profession ni parmi les élus. La tension entre lectures concurrentes se cristallise autour du lien au lieu. La mobilité spatiale était une forme de développement des entreprises agricoles promue dans certains secteurs productifs (productions végétales spécialisées). Elle a présidé à une politique d'aménagement ambitieuse du Val d'Authion dans les années 1970. Cette vision des trajectoires foncières souhaitables des exploitations est disqualifiée après un débat local et institutionnel au cours de la décennie. Cela constitue une rupture notable. La valorisation de l'ancrage territorial des exploitations, de l'attachement au territoire, constitue une pratique classique pour certains groupes professionnels dont font partie les éleveurs, mais une valeur nouvelle pour d'autres. L'adhésion d'un collectif élargi à cette vision confère au paradigme local une certaine modernité.

Le travail de redéfinition de ce qui fait l'identité et la spécificité de l'agriculture angevine est ainsi fortement dirigé par les éleveurs. Pourtant, des élus entendent participer à ce débat en cours. Or, si les professionnels parviennent à infléchir les projets des élus, la prise en compte des points de vue des élus dans les travaux professionnels est, elle, limitée. Cela se traduit par l'énoncé consensuel d'une mission de l'agriculture relative au développement économique angevin et à l'environnement qui n'est pas encore traitée en termes de projets d'action spécifiés. Pourtant certains élus proposent des visions plus précises de formes possibles de rapport à l'espace des agricultures, de formes d'intervention souhaitables sur l'accès au foncier. Ces élus construisent des lectures propres des questions foncières agricoles. Au-delà de l'intégration de points de vue portés par des responsables professionnels à un projet intersectoriel, les élus sont ici en capacité de mettre en discussion des visions spécifiques. Cela tient à deux caractéristiques du processus étudié : le partage des modalités de régulation

de l'accès au foncier entre deux autorités que sont les collectivités et la profession, et le fait qu'à l'échelle considérée ces acteurs soient à la fois en charge de construire des orientations pour l'action et de les faire appliquer. En tant que maires, les élus partie-prenante du débat local mobilisent certains instruments de régulation ou d'intervention foncière. Cela leur confère une lecture propre des questions foncières agricoles, ancrée sur leur pratique. C'est ce cumul des rôles de conception et de mise en pratique des orientations et des instruments qui spécifie le processus de discussion et qui traduit le caractère local de ce corporatisme.

### ***Les configurations sociales de la discussion : ouverture de la participation puis réduction du nombre d'interlocuteurs professionnels***

Les élus angevins héritent d'une culture politique de négociation avec des notables agriculteurs, liée à une histoire longue de participation d'horticulteurs à l'élite sociale et politique angevine. Pourtant comme ailleurs, les agriculteurs ont presque disparu des municipalités. Leur influence, tant politique, sociale qu'économique tend à s'amenuiser avec le développement de la population urbaine et l'industrialisation puis la tertiarisation de l'économie angevine. Cette distanciation entre monde professionnel et collectivités s'est traduite au cours de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle par des conflits assez nombreux à propos de projets d'aménagement urbains. Cette histoire récente a amené les responsables de l'Agglomération à rechercher une forme de prévention des conflits avec la profession. Les années 2000 ont ainsi été le théâtre de l'ouverture d'un espace de discussion entre profession agricole et intercommunalité.

### **La désignation d'un interlocuteur professionnel unique : la Chambre d'Agriculture**

Le début de la décennie est marqué par une multiplicité de voies d'expression des agriculteurs. A travers ces mobilisations s'exprime également une certaine diversité des visions et des pratiques au sein de la profession agricole. Alors que l'espace de discussion ouvert entre la profession et les collectivités avait d'abord pris la forme d'un dispositif souple et pluraliste piloté par l'Agglomération, cette dernière fait rapidement face à une difficulté importante à intégrer la diversité professionnelle et à traiter l'ensemble des affaires locales. L'Agglomération délègue donc à la Chambre d'agriculture la fonction de représenter la profession agricole.

### **Des exclusions nouvelles ou réaffirmées**

La mise en place d'espaces de mobilisation, puis la structuration d'une scène de débat professionnelle s'accompagne d'une redéfinition des contours du monde agricole et entraîne un processus concomitant d'exclusions. Les agriculteurs dits « non-professionnels » (pour lesquels la terre est le support d'un loisir) et les agriculteurs qui développent des carrières fondées sur la mobilité spatiale sont écartés. La première exclusion est ancienne. Malgré la réalité de processus de résidentialisation sur l'espace agricole, même de la part d'anciens agriculteurs, malgré la présence effective sur le territoire d'une diversité d'agriculteurs non professionnels, les responsables locaux à l'origine des différentes mobilisations ne proposent pas un élargissement de la définition classique de l'agriculture à partir de l'activité professionnelle. Ces agriculteurs non-professionnels peuvent localement participer à des mouvements de riverains, mais leur parole n'est pas instituée au sein du dispositif en émergence. La seconde exclusion est nouvelle. Les agriculteurs qui envisagent leurs

trajectoires foncières à partir de la mobilité spatiale sont disqualifiés. Les écarter des mobilisations locales ou en voie d'institutionnalisation à l'échelle intercommunale constitue une rupture notable au regard du traitement historique des questions foncières angevines. Pour autant, contrairement aux agriculteurs non-professionnels, les tenants de cette posture ne sont pas tout à fait écartés du dispositif. Ils sont organisés et représentés à travers des organisations professionnelles spécialisées qui s'engagent ponctuellement autour de débats relatifs à l'aménagement du territoire. Ils ont perdu de l'influence au cours de la décennie.

Dans ce processus, les propriétaires qui étaient d'ores et déjà peu influents dans le dispositif de contrôle des structures, voient leur capacité à s'engager dans la discussion encore réduite. La limitation de la capacité des propriétaires à valoriser leur bien selon des logiques propres est l'essence même des politiques d'aménagement. Ainsi, le dispositif en émergence, qui associe des responsables de l'aménagement du territoire et des responsables du contrôle des structures, se fonde sur une volonté partagée de réguler ou d'intervenir sur les dynamiques marchandes de transmission du foncier. Dans ce cadre, les propriétaires sont mis à l'écart. Par ailleurs, on assiste à une transformation de la catégorie sociale des propriétaires et du rapport à la propriété des agriculteurs : déclin des propriétaires bailleurs, développement d'une catégorie de petits propriétaires urbains, développement de l'acquisition par les agriculteurs au cours de leur carrière. Mes travaux mériteraient d'être prolongés pour mieux qualifier le sens de cette transformation. Certes le sentiment de précarité foncière intervient probablement dans le processus d'acquisition par les agriculteurs, mais je fais l'hypothèse que cette catégorie sociale est aussi traversée par un mouvement culturel plus englobant d'attachement au lieu et de développement de la propriété, qui se traduit dans le secteur agricole par ce que j'ai nommé la résidentialisation de l'exploitation en fin de carrière (aménagement d'un lieu de vie et maintien des anciens exploitants sur le siège d'exploitation). On assiste ainsi à un double processus qui prolonge et modèle l'histoire des questions foncières agricoles : d'un côté la mise à l'écart des propriétaires de l'organisation sociale de la profession agricole amorcée dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle se poursuit, d'un autre côté, on assiste à une revalorisation du statut de propriétaire par les agriculteurs qui se traduit par la reprise d'une concurrence pour l'acquisition foncière.

D'autres groupes sont cités mais dont la capacité à intervenir dans le dispositif est réduite. Il s'agit des habitants qui ont un projet de résidence en campagne, parfois associé à une agriculture de loisir. Il s'agit aussi d'associations de protection de l'environnement. Ces acteurs se mobilisent parfois, en particulier dans le cadre des procédures de consultation obligatoires pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire. Pourtant ils ont peu de place au sein du dispositif émergent de gestion de l'accès au foncier agricole, qui opère entre profession agricole et Agglomération en amont et à côté des procédures d'aménagement.

### **Organiser le travail dans un entre-soi professionnel**

Le dialogue se structure d'emblée dans le cadre d'espaces de discussion restreints à un entre-soi professionnel. Aux échelles communale comme intercommunale, la construction du point de vue professionnel opère entre agriculteurs. Au cours de la décennie, ce qui évolue c'est la prise en charge par la Chambre d'Agriculture de l'animation de ce travail à l'échelle intercommunale. Le traitement des questions foncières amène un déplacement notable des configurations sociales locales : les espaces de discussion créés mobilisent largement les

agriculteurs et dépassent de fait le cloisonnement local selon des secteurs productifs différenciés. Cet élargissement des espaces de discussion locaux se fonde sur l'adhésion à un projet – le maintien de l'agriculture sur le territoire -, et sur la qualité d'agriculteur professionnel. Ces deux critères constituent à la fois un dépassement des clivages partageant le monde agricole et un essai de redéfinition des contours d'une communauté professionnelle revisitée.

Ces mobilisations élargies ont cependant des difficultés à traiter la diversité des agriculteurs : ces derniers se retrouvent autour d'objectifs fédérateurs mais ils ne mettent pas en discussion la diversité de leurs rapports au foncier et ses conséquences en termes de pistes de travail pour la gestion de la terre agricole. Ainsi, le travail de production d'un point de vue agricole sur la régulation de l'accès à la terre, en s'attachant à poursuivre des projets partagés, relève d'une forme de négation de la diversité professionnelle. Ces processus s'observent aux échelles tant communale qu'intercommunale.

Ainsi, la prise en charge par la Chambre d'Agriculture de la représentation de la profession met en lumière une tension entre d'une part l'enjeu d'ouvrir des scènes de travail à la diversité des agriculteurs du territoire pour redéfinir une identité professionnelle autour de la figure d'agriculteur périurbain, et d'autre part, le besoin dans ce débat incertain, de poser des limites, de définir les contours de ce groupe en émergence à travers des exclusions explicites. A travers ce processus, le groupe dominant au sein des institutions départementales que sont les polyculteurs-éleveurs jouent aujourd'hui un rôle déterminant en organisant le dispositif de représentation et en portant à travers leur leader local la parole professionnelle auprès de l'Agglomération.

### ***Des réagencements organisationnels institutionnalisés***

L'émergence du dispositif étudié s'inscrit dans le contexte d'une double injonction étatique : que des représentants de la profession agricole participent aux décisions d'urbanisme, que des représentants des collectivités locales s'associent au dispositif professionnel du contrôle des structures. L'ouverture obligée des scènes de travail historiquement disjointes participe à rapprocher les deux mondes, des collectivités et de l'agriculture, puis à construire un dispositif de travail marqué par un métissage fort. Ce métissage est personnifié par la désignation d'un porte-parole professionnel auprès de l'Agglomération au milieu des années 2000 dont la trajectoire de responsabilités est ancrée dans le dispositif du contrôle des structures. Ainsi, celui que la cogestion des années 1960 a légitimé dans une fonction de responsable de l'évolution des structures, se trouve remobilisé pour élargir son action au champ de l'aménagement de l'espace périurbain. Ce métissage se traduit par la production d'instruments hybridant les moyens de régulation et d'intervention des deux mondes. Il se traduit également par un travail de clarification des rôles des différentes organisations locales pour la définition des orientations politiques locales et leur mise en œuvre.

Plusieurs facteurs, dont certains sont conjoncturels, expliquent la capacité des acteurs locaux à produire au cours de cette décennie des orientations, des procédures de travail, des instruments d'action. Il s'agit entre autres de la proximité des façons de voir la régulation souhaitable de la terre des deux principaux responsables locaux : l' élu en charge de l'agriculture à l'Agglomération et le représentant de la profession pour la Chambre

d'Agriculture. Il s'agit de l'enjeu formulé de part et d'autre d'accroître les capacités d'intervention des institutions locales sur la régulation de l'accès à la terre. Pour autant, la stabilité dans le temps du dispositif semble pour partie garantie : la fin des années 2000 est en effet marquée par un processus d'institutionnalisation qui pérennise les orientations politiques et les modalités de travail élaborées.

### ***Des ambitions plurielles qui traduisent un processus de négociation entre deux autorités locales***

L'engagement des institutions, tant professionnelle que des collectivités, relève d'ambitions plurielles. Elles sont exposées explicitement par la profession qui formule l'ambition d'infléchir la politique urbaine dans ses fondements même (poser comme fondement de la réflexion sur l'aménagement l'objectif de préservation de l'espace agricole). Ils le sont moins pour l'intercommunalité qui n'a pas véritablement engagé de travail entre élus pour la formulation d'objectifs relatifs à l'agriculture. Des visées stratégiques de transformation de l'orientation des politiques professionnelles existent parmi les élus, qui ne sont ni débattues ni adoptées comme projet de l'institution. Pour autant trois ambitions partagées sont au cœur de cette négociation : i) la volonté de maintenir une activité agricole sur l'espace périurbain, l'absence d'agriculture étant associée par les élus au développement de friches ou d'un étalement non maîtrisé, il fait figure de scénario repoussoir ; ii) la volonté d'accroître leur capacité d'intervention sur la régulation de l'accès au foncier ; iii) la volonté de privilégier une agriculture qui réponde à des attentes territorialisées... mais qui sont certes ici peu spécifiées (participer au développement économique angevine et préserver son environnement).

Le caractère instrumental de la négociation à l'œuvre est indéniablement un moteur de l'engagement institutionnel de part et d'autre. L'Etat redistribue en effet les moyens entre autorités locales (moyens financiers, compétences pour intervenir sur l'aménagement et sur l'évolution des structures agricoles). La capacité d'intervention des collectivités s'accroît alors que les moyens de la profession tendent à s'amenuiser. Pourtant la volonté partagée par les autorités locale et professionnelle d'agir sur certaines dynamiques foncières les amène à imaginer des instruments mobilisant les compétences et moyens des uns et des autres. Il s'agit en particulier de lutter contre des stratégies de valorisation patrimoniale - la terre ne doit pas être affectée en fonction de dynamiques marchandes ; de lutter contre le développement de l'habitat diffus et d'une agriculture de loisir - les infrastructures tant urbaines qu'agricoles doivent être utilisées efficacement, pour économiser les ressources tant foncières qu'énergétiques.

Au-delà de la production instrumentale effective, la traduction des visées stratégiques des différentes parties prenantes est inégale. L'infléchissement des projets des collectivités est manifeste, même si la profession ne parvient pas à atteindre l'ensemble de ses ambitions. La capacité d'intervention des collectivités locales sur les dynamiques foncières agricoles progresse. Mais la réflexion professionnelle sur l'orientation de l'agriculture angevine est, elle, peu modulée. Pierre Coulomb propose de qualifier de corporatiste un processus politique marqué par l'ambition stratégique d'un groupe professionnel de subordonner l'autorité du pouvoir (Coulomb 1990a). On ne peut ici parler de subordination de l'une ou l'autre des

autorités tant les orientations de l'aménagement du territoire et du développement agricole localement sont reliées à des enjeux et des dynamiques qui dépassent les questions foncières agricoles. Il s'agit ici plutôt pour chacune des autorités, de se construire une place dans les processus d'orientation et de mise en œuvre de la régulation du foncier et de les infléchir autour d'objectifs partiels.

Parallèlement, cette négociation explicite se double d'un processus plus discret mais déterminant : la revendication d'une mission pour les organisations professionnelles agricoles (Chambre d'Agriculture et SAFER). Le travail instrumental amène une redéfinition des rôles des organisations locales : au sein de la profession agricole, dans un contexte où les moyens propres de la profession s'amenuisent, la Chambre d'agriculture revendique et acquiert un rôle accru de représentation de la profession auprès de la collectivité et d'intervention sur les questions foncières ; les administrations déconcentrées de l'Etat restent absentes de ce processus localement alors que les collectivités locales par l'intermédiaire ici de l'Agglomération s'engagent fortement dans le dispositif. Ce faisant les organisations professionnelles engagent un travail de redéfinition des métiers du développement agricole à partir de l'intégration des enjeux territoriaux périurbains (Le Guen et al. 2010).

\* \* \*

Je rappelais en introduction l'idée souvent formulée selon laquelle les processus de redéfinition et de traitement des questions foncières périurbaines devraient se dérouler, comme pour d'autres objets contemporains, dans le cadre de dispositifs pluralistes de concertation animés par les collectivités locales. Ici, on assiste à un processus différent : l'engagement d'un travail de redéfinition des contours et de l'identité de la profession agricole dans un entre-soi professionnel, la prégnance d'un groupe professionnel dominant sur ce processus, l'évitement de certains débats souhaités par les élus, la réduction du nombre de porte-parole des agriculteurs dans les scènes institutionnelles, l'ambition partagée des élus comme des professionnels d'infléchir les modes de régulation de la terre dans le sens de l'accroissement de leur propre capacité de gestion, en amont d'un travail abouti sur les finalités de l'action... Ce processus que je propose de qualifier de corporatiste semble à l'œuvre sur d'autres territoires : citons par exemple Nantes (Huet et al. 2010) ou Grenoble (Bertrand et al. 2005b). Mais, des processus contrastés existent ailleurs. Par exemple, sur certains territoires le traitement des questions foncières agricoles semble se développer dans le cadre de deux dispositifs disjoints : l'intégration de la question du lien entre agriculture et aménagement au sein même des institutions locales dans le cadre de commissions agricoles d'élus d'une part, et le maintien à distance du dispositif professionnel de régulation de l'accès à la terre d'autre part. C'est le cas par exemple autour de villes comme Cholet, La Roche-sur-Yon ou Le Mans en Pays de la Loire (Huet et al. 2010; Thureau 2006b). Sur d'autres territoires encore, la réflexion sur la place de l'agriculture semble davantage ouverte à des acteurs tiers dans le cadre de collectifs de discussion institutionnels hétérogènes (cela semble par exemple le cas du processus Rennais). Le dispositif angevin constitue un entre deux entre l'intégration de la question agricole au sein des institutions locales et l'animation d'une discussion pluraliste.



Cet entre deux relève d'une forme de corporatisme local qui présente de mon point de vue des vertus notables<sup>236</sup>. Les deux principales sont les suivantes :

- Dans un contexte périurbain souvent marqué par une forte diversité professionnelle, qui est doublée ici d'un cloisonnement entre groupes agricoles, où les professionnels sont face à des attentes multiples et parfois contradictoires, la constitution d'un espace de redéfinition de l'agriculture est un enjeu. La construction d'espaces de discussion élargis entre pairs est une condition qui permet probablement mieux que les autres modèles susmentionnés ce travail de recomposition de la profession autour d'un rapport au territoire spécifié.
- L'articulation du travail local au dispositif du contrôle des structures a permis un renouvellement du travail sur les instruments de régulation de l'accès au foncier. Cela constitue une voie pour engager un débat au sein d'un collectif d'agriculteurs élargi sur le partage de la terre entre agriculteurs dans l'espace périurbain. Le processus est balbutiant mais rendu possible dans le cadre de la commission agricole instituée. Or cela constitue un enjeu majeur tant ce sujet est peu débattu entre pairs hors des instances institutionnelles départementales, tant les stratégies foncières individuelles de nombreux exploitants et propriétaires heurtent les positions institutionnelles.

Pourtant, le dispositif émergent fait face à un écueil : la réduction de la capacité des agriculteurs à traiter des enjeux locaux en lien avec les élus communaux, les riverains ou les défenseurs des causes environnementales. Alors qu'un enrichissement mutuel des réflexions de la diversité des groupes locaux était possible dans le dispositif informel à l'œuvre au début des années 2000, l'institutionnalisation du processus de discussion aboutit à une distanciation du travail professionnel de ces mobilisations locales. Or à un moment où il est question de redéfinir les contours de la profession en lien avec des missions territorialisées de développement économique et de préservation de l'environnement, cela constitue un éloignement regrettable.

Dans un contexte où les élus des communes sont plus souvent qu'auparavant étrangers au monde professionnel agricole, l'articulation des projets urbains et agricoles est parfois difficile. Autour d'Angers, un accord émerge, certes limité pour le moment, mais la négociation s'engage autour de l'objet foncier. C'est autour d'une forme de négociation entre profession et collectivités que l'on peut qualifier de corporatisme local, que cet accord se construit. Il a probablement été facilité par la dimension instrumentale des questions foncières : la reconnaissance de la plus value à coopérer est manifeste, mais des prolongements sont à prévoir, autour d'enjeux élargis de développement agricole.

En quoi ce corporatisme local s'adosse-t-il à l'héritage historique de la cogestion ? C'est probablement une certaine vision du cadre souhaitable de la négociation, un dialogue entre pouvoir et profession, qui caractérise le mieux la filiation effective entre ce corporatisme local

---

<sup>236</sup> La comparaison de ces différents dispositifs territoriaux, en particulier autour de la question de l'articulation des deux modalités historiques de régulation de l'accès à la terre que sont l'aménagement du territoire et le contrôle des structures serait une perspective d'approfondissement des travaux stimulante pour étayer ces propositions conclusives. Les travaux actuels étant souvent centrés sur l'intégration des dynamiques agricoles dans les politiques d'aménagement du territoire.

émergent et l'historique cogestion. Pourtant le dispositif de la cogestion s'est profondément transformé dans un mouvement d'élargissement de ses missions et d'ouverture des scènes locales à une diversité de partie-prenantes, instituant localement des sortes de parlements de l'agriculture. Mais à propos de la régulation de l'accès à la terre agricole, les autorités locales réhabilitent une certaine pratique de l'entre-soi. C'est dans le cadre d'un dialogue restreint aux autorités locales que deviennent les intercommunalités et à la profession que la négociation se met en place. C'est sur la base d'une proximité idéologique entre responsables qu'un accord émerge, dans un contexte où la participation est pour l'essentiel, comme dans les années 1960, restreinte à la prise en compte d'une diversité professionnelle limitée.

Quelle part d'invention recèle ce corporatisme local ? C'est d'abord une construction pragmatique dans un contexte politique incertain. La cogestion des années 1960 était adossée à un projet professionnel explicite et partagé par une génération d'agriculteurs représentée par le CNJA (développer l'exploitation moyenne à 2 travailleurs). Le foncier a été un instrument de ce projet politique. Aujourd'hui, le foncier reste l'instrument majeur de l'action des autorités locales, mais sa régulation interfère peu avec le projet professionnel qui reste largement à formuler. Ainsi, les responsables locaux inventent en marchant les buts d'une politique locale à expliciter, dans un contexte où les stratégies individuelles marquent une forte diversité des lectures des questions foncières agricoles périurbaines. C'est aussi à travers une autonomisation du dispositif local que ce corporatisme exprime sa spécificité. La cogestion relevait de deux échelles d'action. Au niveau national, leaders professionnels, ministres et fonctionnaires d'Etat négociaient les orientations de l'action publique ainsi que les moyens des institutions locales pour leur mise en œuvre : instruments d'action publique et moyens financiers notamment. Cette cogestion légiférante était adossée à un dispositif départemental assurant le contrôle par le syndicat majoritaire de l'application de la politique, en lien avec l'administration déconcentrée. Aujourd'hui les collectivités locales constituent des autorités avec lesquelles la négociation s'engage, autour des instruments, des moyens, et, de manière encore balbutiante, des orientations d'une politique locale de régulation de l'accès à la terre agricole. Ce faisant, les responsables locaux cumulent le rôle de décider des orientations politiques locales et de les mettre en œuvre. Cet engagement des collectivités locales en lien avec la profession traduit ainsi l'autonomisation du dispositif local de régulation par rapport à l'Etat. L'émergence d'une forme de corporatisme local semble alors témoigner d'une transition à l'œuvre de l'organisation locale du développement agricole de manière plus large. Les organisations professionnelles ne sont plus dans une situation où elles pilotent seules l'orientation de l'agriculture locale en fonction des configurations sociales internes à la profession et en lien avec les administrations déconcentrées de l'Etat. Les collectivités souhaitent s'engager dans un projet d'orientation de l'agriculture sur leur territoire, intégré à une réflexion englobante sur l'environnement, le développement économique et les formes d'approvisionnement alimentaire locales. La gestion de l'accès à la terre constitue alors une des voies d'entrée dans ce mouvement, à côté de projets de soutien ciblés à l'agri-environnement et à certaines filières ou modes de commercialisation.

# Bibliographie

1997. *Atlas de l'Anjou*. Angers: Comité d'expansion économique, Laboratoire de géographie de l'Université d'Angers.
- Anonyme. 2006. "Décryptage du marché foncier agricole et rural de 2000 à 2005 à l'échelle d'Angers Loire métropole." Pp. 60: SAFER Maine Océan.
- . 2007a. "Evolutions du marché foncier rural et agricole dans la région Pays de Loire, période 2005-2006." Pp. 28: SCAFR, SAFER Maine Océan, SAFER Poitou-Charentes.
- . 2007b. "Le prix des terres agricoles en 2006." *Agreste Chiffres et Données*.
- Bacconnier-Baylet, Sandrine. 2007. "L'agriculture dans l'aire urbaine de Toulouse : comment concevoir la campagne périurbaine?" Pp. 143-157 in *Agriculteurs et territoires. Entre productivisme et exigences territoriales*, ed. Yvon Le Caro, Philippe Madeline, et Geneviève Pierre. Rennes: PUR.
- Bacconnier-Baylet, Sandrine, et Isabelle Duvernoy. 2005. "La profession agricole dans le système d'acteurs de l'aménagement et du développement dans l'aire urbaine toulousaine." *Les Cahiers de la multifonctionnalité*:47-58.
- Barral, P. 1968. *Les agrariens français de Méline à Pisani*: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Baud, Roland, Robert Levesque, Denis Barthélemy, et Jean-Pierre Boinon. 2003. "Le poids du capital foncier et ses conséquences sur la transmission des exploitations agricoles." *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France* 89:2-9.
- Bernard, Cécile, Annie Dufour, et Marie-Alix Angelucci. 2005. "L'agriculture périurbaine : interactions sociales et renouvellement du métier d'agriculteur." *Economie rurale*:70-85.
- Berriet-Sollicec, Marielle. 2002. "Décentralisation et politique agricole en France." *Economie rurale*:54-67.
- Berriet-Sollicec, Marielle, et Aurélie Trouvé. 2010. "La politique agricole commune est-elle territoriale?" Pp. 397-413 in *Les mondes agricoles en politique*, ed. Bertrand Hervieu, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle, et Jacques Rémy. Paris: Les presses de Science Po.
- Berriet-Sollicec, Marielle, Thérèse Volay, et Jean-Paul Daubard. 2004. "Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000." *Notes et études économiques, MAAPAR*:83-105.
- Bertrand, Jean-Marc, Robert Levesque, et Thierry Vilmin. 2005a. "PACA. La disparition des terres arables." *Etudes foncières*:23-28.
- Bertrand, Nathalie. 2010. "L'agriculture dans la ville éclatée." Pp. 184: Cemagref.
- Bertrand, Nathalie, Anne-Cécile Douillet, et Alain Faure. 2005b. "L'agriculture périurbaine ou les limites de la campagne à la ville. La construction socio-politique de la question agricole dans la région urbaine grenobloise." Pp. 189-209 in *Rural-urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*, ed. Samuel Arlaud, Yves Jean, et Dominique Royoux. Rennes: PUR.
- Bertrand, Nathalie, et Nicole Rousier. 2003. "L'agriculture face au développement économique : un combat inégal ou des politiques périurbaines à construire." *Revue de Géographie Alpine* 91:93-103.
- Bertrand, Nathalie, Nadine Souchard, Nicole Rousier, Samuel Martin, et Michelles M-C. 2006. "Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions?" *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*:329-353.
- Bessière, Céline. 2008. "'Se marier pour aller jusqu'au bout ensemble?'. Ruptures conjugales et transmission des exploitations agricoles dans la lignée." *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement* 88:47-70.

- Beuscart, Jean-Samuel, et Ashveen Peerbaye. 2006. "Histoires de dispositifs (introduction)." *Terrains et travaux*.
- Billaud, Jean-Paul. 1986. "L'Etat nécessaire? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin." *Etudes rurales*.
- . 1990. "Les analyses de la cogestion en France." Pp. 226-236 in *Les agriculteurs et la politique*, ed. Pierre Coulomb, Hélène Delorme, Bertrand Hervieu, Marcel Jollivet, et Philippe Lacombe: FNSP.
- . 2000. "La gestion du territoire dans un cadre négocié : réflexions à partir du cas des marais de l'ouest." *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France* 86:73-84.
- Billaud, Jean-Paul, Pierre Alphandéry, Agnès Fortier, et Florence Pinton. 2002. "La nature en directive : l'exemple du réseau Natura 2000." Pp. 239-258 in *Repenser les campagnes*, ed. Philippe Perrier-Cornet. La tour d'Aigues: Aube.
- Blondeau, Pascal, et Nicole Croix. 2000. "Politiques publiques, agrandissement des exploitations agricoles et recomposition des territoires ruraux dans les Pays de la Loire." Pp. 173-184 in *Recherches pour et sur le développement régional, Symposium de Montpellier*, ed. INRA/DADP.
- Bodiguel, Jean-Luc, et Jacques Fialaire. 2002. *Le renouveau de l'aménagement du territoire*. Paris: l'Harmattan.
- Boinon, Jean-Pierre, et Jean Cavailhès. 1988. "Essai d'explication de la baisse du prix des terres." *Etudes rurales*:215-234.
- Boisson, J-P. 2005. "La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière." in *Avis et rapports du conseil économique et social*.
- Bontron, Jean-Claude, et Annabelle Morel-Brochet. 2002. "Tourisme et fonctions récréatives : quelles perspectives pour les espaces ruraux ?" Pp. 173-193 in *Repenser les campagnes*, ed. Philippe Perrier-Cornet. La Tour d'Aigues: L'Aude.
- Bryant, C. 1997. "L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace innovateur." *Cahiers d'études et de recherches francophones / agricultures* 6:125-130.
- Bryant, Christopher R. , et Thomas R. R. Johnston. 1992. *Agriculture in the city's countryside*. London: Belhaven Press.
- Callon, M., P. Lascoumes, et Y. Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Le Seuil.
- Candau, Jacqueline. 1999. "Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation." *Economie rurale* 252:9-15.
- Candau, Jacqueline, et Brigitte Nougardès. 2007. "La ségrégation spatiale : une solution pour la paix sociale? L'expérience des hameaux agricoles dans la périphérie de Montpellier." in *Les périphéries urbaines entre normes et innovations. Les villes du sud de l'Europe*. Bordeaux.
- Candau, Jacqueline, et Jacques Rémy. 2008. "Sociabilités rurales. Les agriculteurs et les autres." *Etudes rurales*:83-100.
- Candau, Jacqueline, et Claire Ruault. 2002. "Discussion pratique et discussion stratégique au nom de l'environnement. Différents modes de concertation pour définir les règles de gestion des marais." *Economie rurale* 270:19-35.
- . 2005. "Evolution des modèles professionnels en agriculture : scènes de débat, questions d'écologie et catégories de connaissances." *Cahiers d'économie et sociologie rurales*:52-74.
- Cavailhès, Jean, et Pierre Wavresky. 2007. "Les effets de la proximité de la ville sur les systèmes de production agricoles." *Agreste Cahiers* 2:41-47.
- Cefaï, Daniel. 2007. *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. Paris: La découverte.
- Chakir, Raja, et Anne-Claire Madignier. 2006. "Analyse des changements d'occupation des sols en France entre 1992 et 2003." *Economie rurale*:59-68.

- Chapoulie, Jean-Michel. 1973. "Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels." *Revue française de sociologie* XIV:86-114.
- Claeys-mekdade, Cécilia. 2003. *Le lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Cobb, RW, et CD Elder. 1972. *Participaiton in american politics : the Dynamics of Agenda Building*: John Hopkins University Press.
- Collectif. 2000. *L'horticulture angevine des origines à l'an 2000*. Angers: Société d'horticulture d'Angers et du département de Maine et Loire.
- Colson, François. 2008. "Que reste-t-il de la cogestion Etat-profession ?" *Pour*:107-113.
- Conord, Fabien. 2008. "Le personnel politique municipal en milieu rural : un écho limité des mutations sociales ? (1953-1971)." in *Ruralités européennes contemporaines : diversité et relations sociales*. Lyon.
- Coulomb, Pierre. 1973. "Propriété foncière et mode de production capitaliste." *Etudes rurales*:27-66.
- . 1988. "Les systèmes fonciers locaux." *Etudes rurales*:85-91.
- . 1990a. "La cogestion : une nouvelle tentative corporatiste?" Pp. 147-158 in *Les agriculteurs et la politique*, ed. Pierre Coulomb, Hélène Delorme, Bertrand Hervieu, Marcel Jollivet, etPhilippe Lacombe. Paris: FNSP.
- . 1990b. "Les conférences annuelles entre corporatisme et populisme." Pp. 159-179 in *Les agriculteurs et la politique*, ed. Pierre Coulomb, Hélène Delorme, Bertrand Hervieu, Marcel Jollivet, etPhilippe Lacombe: FNSP.
- Croix, Nicole. 1992. "Mutations récentes de la propriété dans le Sud-Est du Massif armoricain." *Géographie sociale*:189-208.
- Darré, Jean Pierre. 1994. *Pairs et experts dans l'agriculture. dialogues et production de connaissances pour l'action*: Erès.
- . 2006. *La recherche coactive de solutions entre agents de développement et agriculteurs*.
- Darré, Jean Pierre, Roger Le Guen, et Bruno Lémery. 1989a. "Changement technique et structure professionnelle locale en agriculture." *Economie rurale*:115-122.
- . 1989b. "Changement technique et structure professionnelles locale en agriculture." *Economie rurale*:115-122.
- Delorme, Hélène. 2004. *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*: Presses de Sciences Po.
- Deslondes, Olivier. 2009. "Deux publications d'Yvon Le Caro sur les agriculteurs et l'espace rural." *Géocarrefour* 83.
- Devereux, G. 1980. *De l'angoisse à la méthode dans les sciences du comportement*: Flammarion.
- Deverre, Christian, et Christine de Sainte Marie. 2008. "L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires?" *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*:83-104.
- Deverre, Christian, Marc Mormont, et Christophe Soulard. 2002. "La question de la nature et ses implications territoriales." Pp. 217-238 in *Repenser les campagnes*, ed. Philippe Perrier-Cornet.
- Dion, S. 1984. "Les politiques municipales de concertation : néocorporatisme et démocratie." *Sociologie du travail* 2:121-140.
- Donadieu, Pierre. 1998. *Campagnes urbaines*: Actes Sud - ENSP.
- Dubar, Claude, et P. Tripier. 1998. *Sociologie des professions*. Paris: Armand Colin.
- Dufour, Annie, Cécile Bernard, et Marie-Alix Angelucci. 2003. "Reconstruction des identités professionnelles autour de la multifonctionnalité de l'agriculture. L'exemple des Coteaux du Lyonnais." *Ruralia*:191-215.
- Duran, Patrice, et Jean-Claude Thoenig. 1996. "L'Etat et la gestion publique territoriale." *Revue française de sciences politiques* 46:580-623.

- Dussol, Anne-Marie, Mohamed Hilal, et Jean-Christophe Kroll. 2003. "30 ans de PAC : plus de grandes cultures, moins de fourrages, autant de diaprîtés géographiques." *Agreste Cahiers*:27-33.
- Duvernoy, Isabelle. 2002. "Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : l'exemple de l'agglomération albigeoise." *cybergeog*.
- Duvernoy, Isabelle, et Christophe Albaladejo. 2003. "La réinvention du développement rural par la ville? Le périurbain de Bahia Blanca et de Pigüé en Argentine." *Economie rurale*:37-52.
- Duvernoy, Isabelle, Françoise Jarrige, Paule Moustier, et José Serrano. 2005. "Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance?" *Les Cahiers de la multifonctionnalité*:87-104.
- Epstein, Renaud. 2005. "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires." *Esprit*:96-111.
- Faure, Alain. 1992. *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action.*: L'Harmattan.
- Fleury, André. 1996. "La ville et l'agriculture." *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France* 82:27-41.
- . 2000. "Les nouveaux rapports ville/campagne dans l'espace périurbain." *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France* 86:199-213.
- . 2003. "L'agriculture urbaine sur le littoral méditerranéen français." Pp. 39-53 in *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, ed. Mohamed Elloum et Anne-Marie Jouve: Karthala - CIHEAM.
- Fleury, André, H. Moisan, et C. Jegou. 1996. "Situation et avenir des exploitations maraîchères de l'ouest parisien." *Cahiers d'études et de recherches francophones / agricultures* 5:71-76.
- Fleury, André, Paule Moustier, et Jean-Jacques Tolron. 2003. "Multifonctionnalité de l'agriculture dans les territoires périurbains : diversité des formes d'exercice du métier d'agriculteur, insertions de l'agriculture dans l'aménagement des territoires." *Les Cahiers de la multifonctionnalité*:83-91.
- Fligstein, N. 1996. "Fields, power and social skills: a critical analysis of the new institutionalisms." in *Power and organizations*, ed. M. Miller. Londres: Sage.
- Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*: Gallimard.
- . 1994. *Dits et écrits*: Gallimard.
- Frébault, Jean. 2003. "Histoire de l'aménagement du territoire en France." in *Nouvelles voies du développement des territoires et des villes*.
- Géniaux, Ghislain, et Claude Napoleone. 2003. "Modélisation des stratégies des propriétaires de terres agricoles face au marché foncier périurbain." Pp. 173-194 in *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, ed. Mohamed Elloum et Anne-Marie Jouve: Karthala - CIHEAM.
- Germain, Pascal, Roger Le Guen, et Bertille Thureau. 2006. "La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers." *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 3:365-384.
- Germain, Pascal, et Bertille Thureau. 2010. "Les agriculteurs face à l'urbanisation : préserver l'espace de production agricole " *Etudes foncières*:13-17.
- Gervais, Michel. 1975. *Histoire de la France rurale*.
- Gicquaud, Nicole, Amandine Rodrigues, et Cécile Rortais. 2009. "En Pays de la Loire, une densification de la population plus loin des villes." *INSEE Pays de la Loire*:1-6.
- Gille, François. 2002a. "44% des exploitations dans l'urbain ou le périurbain." *Agreste Primeur*:1-4.

- . 2002b. "Etude des exploitations agricole périurbaines et de leur évolution entre 1988 et 2000." Pp. 25. Paris: Ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales, SCEES.
- Henderson, Steven R. 2005. "Managing land-use conflict around urban centres: Australian poultry farmer attitudes towards relocation." *Applied Geography* 25:97-119.
- Hervieu, Bertrand, et Jean Viard. 1996. *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*: éditions de l'Aube.
- Huet, Janick, Roger Le Guen, Claire Ruault, Bertille Thareau, et Jean-Noel Chauceuse. 2010. "Prospective agricole locale et dynamiques urbaines. La place de l'agriculture périurbaine dans des dynamiques de développement territorial des Pays de la Loire. Rapport de synthèse." Angers: Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, ESA.
- Hughes, E.C. 1958. *Men and their Work*. Glencoe: The free press.
- Humeau, Jean Baptiste. 2004. *Les recompositions territoriales à l'épreuve de l'étalement urbain*. Angers: Comité d'expansion économique 49, réseau Atlas.
- Jaeger, C. 1984. *Artisanat et Capitalisme*. Paris: Payot.
- Jarrige, Françoise. 2002. "L'agriculture périurbaine à la croisée des territoires. Situation et enjeux autour de Montpellier." in *Entretiens du Pradel, "Agronomes et territoires"*. Pradel: Académie d'Agriculture de France.
- . 2003. "Les enjeux pour l'agriculture dans les territoires périurbains de Montpellier." Pp. 113-143 in *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, ed. Mohamed Elloumiet Anne-Marie Jouve: Karthala - CIHEAM.
- . 2004. "Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : Montpellier." *Cahiers d'études et de recherches francophones / agricultures* 13:64-74.
- Jarrige, Françoise, Anne-Marie Jouve, et Claude Napoleone. 2003. "Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ?" *Courrier de l'environnement de l'INRA*.
- Jouve, Anne-Marie, et Claude Napoleone. 2003. "Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contrainte de la périurbanité. Etude du pays d'Aix en Provence." Pp. 145-171 in *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, ed. Mohamed Elloumiet Anne-Marie Jouve: Karthala - CIHEAM.
- Kayser, Bernard. 1990. *La renaissance rurale*. Paris: Armand Colin.
- Lamaison, Pierre. 1988. "De la transmission à l'abandon." *Etudes rurales*:9-27.
- Lascombes, P., et J.P. Le Bourhis. 1998. "Le bien commun comme construit territorial." *Politix*:37-66.
- Lascombes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2007. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Latour, Bruno. 1999. *Politiques de la nature: La découverte*.
- Laurent, Catherine, et Jacques Rémy. 2004. "Multifonctionnalité, activités, identités." *Les Cahiers de la multifonctionnalité*:5-15.
- Le Caro, Yvon. 2007. *Les loisirs en espace agricole. L'expérience d'un espace partagé*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Le Guen, Roger, et Claire Ruault. 2010. "Conseiller de territoire, une nouvelle figure du développement agricole et local dans un contexte périurbain." in *Conseil en agriculture. Acteurs, marchés et mutations*, ed. SFER.
- Le Guen, Roger, et Annie Sigwalt. 1999. "Le métier d'éleveur face à une politique de protection de la bio-diversité." *Economie rurale*:41-48.
- Lémery, Bruno. 2003. "Les agriculteurs dans la fabrique d'une nouvelle agriculture." *Sociologie du travail* 45:9-25.

- Levesque, Robert. 2009. "Usages des sols et marchés fonciers ruraux en France : l'impact de l'urbanisation et de la foncition résidentielle." *Demeter - Economie et stratégies agricoles*:103-130.
- Levesque, Robert, Sophie Elie, Vincent Julien, Guillaume Pathier, et Laetitia Jarry. 2007. "Le prix des terres en 2006." in *Espace rural*, ed. FNSAFER. Paris.
- Levesque, Robert, Marie-Christine Thénot, et Armand Thomas. 2002. "La pression foncière urbaine sur les espaces naturels." *Etudes foncières*:18-21.
- Lynch, Edouard. 2008. "'Les caves se rebiffent' - 'Razzia sur l'herbe'. L'affaire Jean Gabin et les nouveaux conflits d'intérêts au village à l'heure de la révolution silencieuse." in *Colloque Ruralités européennes contemporaines*. Lyon: ARF - LER.
- Marais, Jean-Luc. 2009. *Le Maine-et-Loire aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*. Paris: Picard.
- Marly, Jean, et Serge Bonnefoy. 2010. "Urbaniser le périurbain." *Etudes foncières*:35-36.
- Mora, Olivier , Francis Aubert, Armand Frémont, Lisa Gauvrit, Edith Heurgont, Bernard Hubert, Guy Riba, et André Torre. 2008. "Prospective. Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030." Pp. 82. Paris: INRA.
- Mormont, Marc. 1996. "Agriculture et environnement, pour une sociologie des dispositifs." *Economie rurale* 236:28-36.
- Muller, Pierre. 1984. *Le technocrate et le paysan*: Economie et humanisme.
- Naizot, Florence. 2005. "Les changements d'occupation des sols de 1990 à 2000 : plus d'artificial, moins de prairies et de bocages." *Les données de l'environnement*:1-4.
- Nevers, Jean-Yves. 1990. "Montée et déclin du pouvoir paysan dans les communes rurales." Pp. 559 - 567 in *Les agriculteurs et la politique*, ed. Pierre Coulomb, Hélène Delorme, Bertrand Hervieu, Marcel Jollivet, etPhilippe Lacombe. Paris: FNSP.
- Perrier-Cornet, Philippe. 2001. "La dynamique des espaces ruraux dans la société française: un cadre d'analyse." *Territoires 2020* 3:61-74.
- . 2002a. *A qui appartient l'espace rural ?* La Tour d'Aigues: L'Aude.
- . 2002b. *Repenser les campagnes*. La Tour d'Aigues: L'Aude.
- Pinton, Florence, Pierre Alphandéry, Jean-Paul Billaud, Christian Deverre, Agnès Fortier, et Ghislain Géniaux. 2006. *La construction du réseau Natura 2000 en France*. Paris: La Documentation Française.
- Piron, Olivier. 2007. "Les déterminants économiques de l'talement urbain." *Etudes foncières*:24-26.
- Prieto, Luis. 1975. *Pertinence et pratique*. Paris: Minuit.
- Rabaud, Véronique. 2005. "Les prairies alimentent les changements fonciers." *Agreste Primeur*:1-4.
- Rattin, Solange. 2005. "Les parcours professionnels des jeunes agriculteurs se diversifient. Des emplois non agricoles avant l'installation." *Agreste Primeur*:1-4.
- . 2009. "Evolution des structures : l'exploitation française est devenue une entreprise." *Demeter - Economie et stratégies agricoles*:197-221.
- Rémy, Jacques. 1987. "La crise de professionnalisation en agriculture : les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur." *Sociologie du travail*:415-441.
- . 2004. "La Haie pour tout bocage. Identités professionnelles, bien-être végétal et co-institution de la multifonctionnalité." in *Séminaire Identité professionnelle et pratique face aux questions d'environnement*. Avignon: INRA-SAD-Ecodev.
- Sarrazin, François. 2009a. "La gouvernance locale du Pôle de Compétitivité du Végétal Spécialisé d'Angers - VEGEPOLYS " in *46ème colloque de l'ASRDLF*. Clermont Ferrand.
- . 2009b. "Les milieux innovateurs aux fondements des pôles de compétitivité ?" in *Colloque international : Pôles de compétitivité et développement économique régional*. Campus du Sart Tilman, Liège (Wallonie, Belgique).
- Sauvez, Marc. 2009. "Etalement urbain, le contrôle est-il possible ?" *Demeter - Economie et stratégies agricoles*:173-195.



- Schmitter, Philippe C. 1974. "Still the Century of Corporatism ?" *The Review of Politics* 36:85-131.
- Souchard, Nadine. 2000. "L'agriculture dans la nouvelle structuration territoriale des agglomérations urbaines. Jeux d'acteurs et émergence d'un nouveau patrimoine urbain?" Cedag-Lessor. Pour le compte du ministère de l'équipement et du logement.
- . 2003. "L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun territorialisé. Les exemples de Rennes Métropole et de Grenoble." *Revue de Géographie Alpine* 91:105-116.
- Soulard, Christophe, et Bertille Thareau. 2009. "Les exploitations agricoles péri-urbaines : diversité et logiques de développement." *Innovations Agronomiques*:27-40.
- Strauss, A. 1992. *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme, textes réunis par I. Bazsanger*. Paris: L'Harmattan.
- Thareau, Bertille. 2004. "Transactions pour la gestion de territoires périurbains, le rôle d'agriculteurs participant aux collectivités locales." Pp. 60: INA P-G Université Paris X.
- . 2006a. "Contribution d'agriculteurs élus municipaux à la gestion de territoires périurbains." in *Actes du colloque "Faire Campagne", 2005, à paraître*. Rennes: PUR.
- . 2006b. "L'agriculture dans une dynamique urbaine : Négociations autour d'usages du territoire." *Géographie, Economie, Société*:351-368.
- . 2007. "Les agriculteurs dans la gestion municipale : le cas de trois communes périurbaines de l'agglomération angevine." Pp. 159-172 in *Agriculteurs et territoires. Entre productivisme et exigences territoriales*, ed. Yvon Le Caro, Philippe Madeline, et Geneviève Pierre. Rennes: PUR.
- . 2009. "Identités professionnelles et réseaux de dialogue d'agriculteurs près des villes." Pp. 35. Angers: ESA.
- Thareau, Bertille, Claire Ruault, et Roger Le Guen. à paraître. "La place de l'agriculture dans le développement urbain : le point de vue d'élus des agglomérations de Nantes, Angers et Le Mans." *Ruralia*.
- Tolron, Jean-Jacques. 2001. "L'agriculture périurbaine : paradigme et paradoxes d'une péri-agriculture. Illustration en région méditerranéenne." *Ingénieries*:65-74.
- . 2005. "La place de l'agriculture dans le projet urbain des grandes métropoles françaises. Etat des lieux des documents d'aménagement avant la mise en place des Scot." *Les Cahiers de la multifonctionnalité*:75-85.
- Torre, André. 2008. "Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains." in *Campagne-Ville. Le pas de deux*, ed. L. Monteventi-Weber, Ch. Deschenaux, et N. Tranda-Pittion. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires Romandes.
- Vanier, Martin. 2003. "Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace." *Revue de Géographie Alpine* 91:79-89.
- Vianey, Gisèle. 2005a. "Entre conception de l'exercice du métier et représentation de l'activité agricole en péri-urbain : esquisse d'une analyse des logiques foncières." *Les Cahiers de la multifonctionnalité*:105-114.
- . 2005b. "La transmission des exploitations à l'épreuve de la périurbanisation." *Etudes foncières*.

## Liste des tableaux

Tableau 1.	Liste des responsables locaux enquêtés .....	65
Tableau 2.	Caractérisation de l'échantillon et du groupe d'agriculteurs mobilisés .....	67
Tableau 3.	Evolution des effectifs d'exploitants sur l'Agglomération angevine 1997-2007.	94
Tableau 4.	Evolution des structures d'exploitation sur le département, la couronne périurbaine et le pôle urbain entre 1979 et 2000. ....	96
Tableau 5.	Installations aidées et non aidées selon les territoires sur la période 2003-2007.	98
Tableau 6.	Répartition des différents sous-marchés fonciers en Maine et Loire et sur l'Agglomération angevine, source SAFER Maine-Océan. ....	101
Tableau 7.	Evolution des modes de faire-valoir en Maine et Loire entre 2000 et 2007. .	116
Tableau 8.	Les structures des exploitations agricoles du Maine et Loire : comparaison selon la proximité du pôle urbain angevin. ....	136
Tableau 9.	Surface moyenne des différents systèmes de production sur l'Agglomération angevine en 2007.....	138
Tableau 10.	Surface moyenne des différents systèmes de production des Pays de la Loire en 2007.	138
Tableau 11.	Evolution des productions agricoles à l'échelle du Pays Loire-Angers, 1997-2007.	141
Tableau 12.	Représentativité des exploitations enquêtées : les surfaces d'exploitation. ....	143
Tableau 13.	Représentativité des exploitations enquêtées : les orientations de production.	143
Tableau 14.	Agrandissement de la SAU depuis l'installation en fonction des productions principales, enquête B. Thareau 2007 et 2009. ....	144
Tableau 15.	Intensité des productions et extensification, comparaison entre l'agglomération angevine et les Pays de la Loire. ....	146
Tableau 16.	Part des surfaces en faire-valoir direct en fonction des productions principales, enquête B. Thareau 2007 et 2009.....	148
Tableau 17.	Chronologie des transactions foncières des exploitations de l'agglomération angevine, enquête B. Thareau 2009 .....	149
Tableau 18.	Motifs de l'acquisition ou de la location de terres, enquête B. Thareau 2009	151

Tableau 19.	Caractéristiques des exploitations dans une logique d'agrandissement pour sécuriser l'activité de production, enquête B. Thareau, 2007. ....	154
Tableau 20.	Caractéristiques des exploitations dans une logique patrimoniale, enquête B. Thareau, 2007	156
Tableau 21.	Caractéristiques des exploitations dans une logique de service ou de main d'œuvre, enquête B. Thareau, 2007. ....	158
Tableau 22.	Caractéristiques des exploitations des enquêtés dans une logique de loisir...	161
Tableau 23.	Orientations de production des exploitations sur les communes de l'Est angevin	212
Tableau 24.	Surfaces des exploitations sur les communes de l'Est angevin .....	212
Tableau 25.	Présentation des personnages principaux de l'affaire de la zone Océane .....	215
Tableau 26.	Evolution de la population communale, 1968-2006, source INSEE.....	245
Tableau 27.	Présentation des personnages principaux de l'affaire de Sainte-Gemmes-sur-Loire	248
Tableau 28.	Représentation de la diversité agricole angevine au sein de la commission agricole du Pays Loire Angers en 2010. ....	348

## Liste des figures :

Figure 1.	Evolution du prix des terres et prés libres non bâtis de 1950 à 2006, source Société Centrale d'Aménagement Foncier Rural. ....	21
Figure 2.	Evolution comparée du nombre de chefs d'exploitation (CE) en Maine et Loire et sur l'Agglomération angevine entre 1997 et 2007. ....	93
Figure 3.	Répartition par âge de la population agricole selon la proximité à la ville d'Angers en 2000. ....	95
Figure 4.	Ventilation des terres achetées selon le type d'usage et d'acquéreur sur l'Agglomération angevine, 2000-2005 .....	106
Figure 5.	Ventilation du bâti agricole acheté selon le type d'usage, sur l'Agglomération angevine, 2000-2005 .....	107
Figure 6.	Répartition des rétrocessions en fonction du nombre de candidats, évolution entre 1987 et 2007.....	108
Figure 7.	Evolution de la profession des candidats agriculteurs et « non-agricoles » à l'achat de terres .....	110
Figure 8.	Profils sociologiques des candidats agriculteurs et « non-agricoles » à l'achat de terres, source ESA – SAFER, 2007.....	111

Figure 9. Motifs d'acquisition des candidats agriculteurs et « non-agricoles » à l'achat de terres	112
Figure 10. Estimations des évolutions des prix à l'hectare des biens vendus sur les différents sous-marchés fonciers sur l'Agglomération angevine entre 2000 et 2005, en k€.	123
Figure 11. Les structures des exploitations agricoles du Maine et Loire : comparaison selon la proximité du pôle urbain angevin. Des exploitations plus petites à proximité d'Angers, plus d'exploitations non-professionnelles.	136
Figure 12. Répartition des exploitations selon leur surface ou leur orientation de production (en % de l'ensemble des exploitations) : comparaison selon la proximité du pôle urbain angevin.	137
Figure 13. Caractérisation de la dimension économique, de l'intensivité et des pratiques de vente directe pour les exploitations professionnelles : comparaison selon la proximité au pôle urbain angevin.	137
Figure 14. Rythme annuel d'agrandissement de la SAU en fonction de la surface de l'exploitation, enquête B. Thareau 2007 et 2009.	145
Figure 15. Difficultés à obtenir des terres et localisation des exploitations, enquête B. Thareau 2009, 47 enquêtés.	152
Figure 16. Comparaison des principaux usages du sol France / Maine et Loire / SCOT de la région angevine	179
Figure 17. Evolution des surfaces agricoles entre 1993 et 2006 en Maine et Loire et en France.	181
Figure 18. Evolution des surfaces artificielles entre 1993 et 2006 en Maine et Loire et en France.	181
Figure 19. Evolution des surfaces des principales productions végétales sur le territoire du Pays Loire-Angers.	194
Figure 20. Evolution des effectifs animaux des principales productions animales sur le territoire du Pays Loire-Angers.	194
Figure 21. Evolution comparée des populations de Ste-Gemmes et de l'agglomération angevine, 1982-2006, source INSEE	246
Figure 22. Caractérisation des logiques d'action des élus de l'Agglomération à l'égard de l'agriculture (Thareau et al. à paraître).	326

## Liste des cartes :

Carte 1. Part du marché en voie d'artificialisation sur le marché naturel en surface sur l'agglomération angevine entre 2000 et 2002, source SAFER Maine Océan.	103
---	-----

Carte 2.	Part du marché en voie d'artificialisation sur le marché naturel en surface sur l'agglomération angevine entre 2003 et 2005, source SAFER Maine Océan.....	103
Carte 3.	Taux de consommation de la SAU par le marché des loisirs sur l'agglomération angevine entre 2000 et 2005, source SAFER Maine Océan .....	104
Carte 4.	Part du marché agricole sur le marché naturel en surface sur l'agglomération angevine entre 2000 et 2002, source SAFER Maine Océan .....	105
Carte 5.	Part du marché agricole sur le marché naturel en surface sur l'agglomération angevine entre 2003 et 2005, source SAFER Maine Océan .....	105
Carte 6.	Prix des terres et prés libres de plus de 1 ha en Maine et Loire 2002, Source SAFER Maine Océan.....	124
Carte 7.	Prix des terres et prés libres de plus de 1 ha en Maine et Loire 2005, Source SAFER Maine Océan.....	124
Carte 8.	Réseau de dialogue observé à l'Est d'Angers .....	166
Carte 9.	Variation de la densité de population entre 1982 et 1999, (Gicquaud et al. 2009). 183	
Carte 10.	Variation de la densité de population entre 1999 et 2006, (Gicquaud et al. 2009). 183	
Carte 11.	Variation de la densité de population due au solde naturel, 1999-2006, (Gicquaud et al. 2009). 183	
Carte 12.	Variation de la densité de population due au solde migratoire, 1999-2006, (Gicquaud et al. 2009).....	183
Carte 13.	Densité de population sur le territoire du SCOT en 1999, Source, Aura 2007..	184
Carte 14.	Emplois en 1999 à l'échelle du Pays Loire-Angers. Source : AURA, <i>SCOT du Pays Loire Angers</i> , Etat initial de l'environnement, mai 2008. ....	185
Carte 15.	Population des communes de plus de 2000 habitants en 1999 à l'échelle du Pays Loire-Angers. Source : AURA, <i>SCOT du Pays Loire Angers, Diagnostic</i> , février 2008. ....	186
Carte 16.	Zones inondables et PPRI. Source : Aura, <i>SCOT du Pays Loire Angers</i> , Etat initial de l'environnement, mai 2008. ....	187
Carte 17.	Evolution de l'artificialisation sur le territoire du SCOT de la région angevine. Source : Aura, <i>SCOT du Pays Loire Angers</i> , Etat initial de l'environnement, mai 2008. ....	188
Carte 18.	Localisation des productions agricoles sur le territoire du SCOT de la région angevine. Source : Chambre d'agriculture, 2008. ....	189
Carte 19.	Spatialisation du projet d'aménagement du territoire de l'Agglomération angevine. Source : PLU d'Angers Loire métropole, 2004.....	198

Carte 20.	Localisation des terrains de recherche .....	208
Carte 21.	Occupation agricole de l'espace à l'Est de l'Agglomération .....	213
Carte 22.	Localisation des acquisitions communales et intercommunale d'espaces agricoles sur la commune de Saint-Sylvain d'Anjou. ....	220
Carte 23.	Localisation des projets de localisation de la zone Océane : projet initial de l'agglomération et contreproposition professionnelle.....	225
Carte 24.	Localisation du terrain de recherche au Sud de l'Agglomération .....	252
Carte 25.	Cartographie des enjeux communaux sur Sainte-Gemmes sur Loire .....	254
Carte 26.	Présentation des principales variantes de tracés étudiées depuis 1993, source Conseil Général du Maine et Loire, 2009. ....	259
Carte 27.	Périmètre de la Charte foncière de l'Anjou, source Charte foncière de l'Anjou, 2006	282
Carte 28.	Document graphique de la Charte foncière, commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire et des Ponts-de-Cé, source Charte foncière de l'Anjou, 2006.....	285
Carte 29.	Diversité de l'agriculture du Maine et Loire et structuration territoriale de la Chambre d'agriculture.....	346

## Liste des encadrés :

Encadré 1.	Principales actions associant profession agricole et collectivités locales angevines	369
------------	--	-----